استراتيجيات
مواجهة الفساد المالي والاداري
والمواجهة الجنائية والاثار المترتبة
علي الفساد المالي

دراسة مقارنة

الدكتور

محمد سامر دغمش



استراتيجيات مواجهة

الفساد المالي والاداري

استراتيجيات

مواجهة الفساد المالي والاداري والمواجهة الجنائية والاثار المترتبة علي الفساد المالي

«دراسة مقارنة»

الدكتور

محمد سامر دغمش

الطبعة الأولى

1439 هـ - 2018 م



رقم الإيداع

2017/20024





جمهورية مصر العربية

الجيزة - 6 أكتوبر - الحي الخامس - ش 13

002 (02) 383 767 64

002 0100 440 490 6

002 01011270909

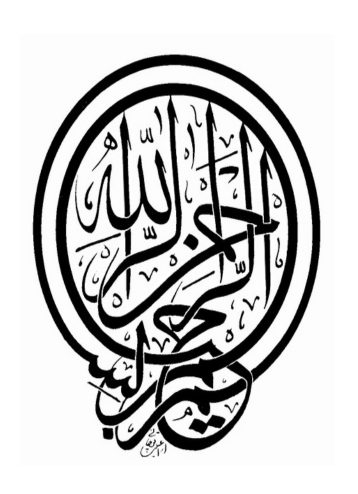
00966 543 044 662

www.ascpublishing.com

info@ascpublishing.com

markez.derasat@gmail.com

ahmed.tafesh@gmail.com



مقدمة

إن الفساد ظاهرة قديمة عرفت على مر كل الأزمنة، وقد كانت العامل الأساسي في انهيار، وسقوط أغلب الحضارات، والإمبراطوريات، والأنظمة، ومحرك للثورات، والانتفاضات قديماً، وحديثاً وتزايدت هذه الظاهرة، وكذا الاهتمام بها بشكل ملحوظ في الآونة الأخيرة، وها هي الثورات التي يعرفها العالم العربي، وما تسمى «بالربيع العربي» ترفع من مكافحة الفساد شعاراً لها.

- **استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري:**

ويمثل الفساد المالي، والإداري أحد أهم المخاطر التي تواجه الاقتصاديات العالمية وتحديداً اقتصاديات الدول النامية لكونه يمثل تبديداً في الثروات، أو استثمارها في المجالات غير المنتجة فضلاً عن سرقة جزء منها من قبل المفسدين، والمستغلين، وبالتالي حرمان البلاد، والشعوب من ثرواتها، وبقاء الفقر، والتخلف قائماً على صدور المواطنين، إن صور الفساد المؤلمة للمجتمع تجعل منه تحدياً مهماً، وكبيراً للحكومات، والمجتمعات معاً، الأمر الذي يفترض وجود خطط وجهود متكاملة، ومتفاعلة تستهدف التخلص من هذا الخطر، وإزالة آثاره، على أن هذا الأمر يستلزم جهوداً واسعة في مجالات عديدة سواء إن كانت اقتصادية، أو اجتماعية، أو قانونية، أو تربوية، وذلك لأن الفساد المالي، والإداري هو ثمرة طبيعية للأوضاع الشاذة، والسلبية في تلك المجالات في غياب المساءلة القانونية مع

وجود الثغرات في التشريعات الحكومية النافذة التي قد يستغلها المفسدون فضلاً عن ضعف الوازع الديني، والأخلاقي مع وجود عادات، وتقاليد اجتماعية قد تقبل، ولا تستنكر الفساد مع تدني مستويات المعيشة، كل ذلك يشكل مرتعاً خصباً لتنامي الفساد وانتشاره.

ولذا فإن إشكالية الفساد المالي والإداري كجريمة كونه يختلف عن الجرائم التقليدية، إذ لا يوجد ضحية واضحة لتقدم الشكوى، فأحد الأطراف هو المستفيد من الجريمة، وهو أكثر دراية بتفاصيلها، لذلك لا يقوم بالإبلاغ عنها، وكذلك الطرف الآخر إن وجد فغالباً لا يكون له مصلحة في الإبلاغ عنها، كما أن جرائم الفساد المالي، والإداري، غالباً ما تكون جرائم خفية تتم بصورة سرية، ولعل أبرز صور جرائم الفساد المالي، والإداري جريمة الرشوة، وجرائم الوساطة، والمحسوبية، وجرائم استغلال النفوذ فضلاً عن جرائم الاختلاس للمال العام، والاستيلاء عليه، كما تفنن مرتكبي هذه الجرائم في كيفية زيادة ثرواتهم بصورة غير مشروعة، ولم تعد الوظيفة العامة لديهم أداة لخدمة المجتمع، وإنما أصبحت سلعة يتاجرون بها، ويستثمرون سلطاتها، لتحقيق أغراضهم الشخصية، ومصالحهم الخاصة، بل ومصالح أقاربهم، وأصدقائهم.

إن مواجهة الفساد والحد منه لا تتم من خلال الشعارات، والدعايات الإعلامية، إذ أن التدابير، والآليات العادية لمكافحة جرائم الفساد المالي، والإداري أضحت اليوم غير كافية لمكافحة هذه النوعية من الجرائم، لأنها تختلف عن الجرائم التقليدية، ومن ثم لابد من وجود استراتيجيات مدروسة بدقة، وموضوعية تأخذ بعين الاعتبار جميع جوانب هذه الجريمة، وقد كانت الدول المتقدمة سابقة في هذا الشأن بالمقارنة بالدول النامية في مكافحة تلك الجرائم.

ولهذا فإن وجود استراتيجية متكاملة لمواجهة الفساد المالي، والإداري تجسدها التشريعات الوطنية أصبحت ضرورة حتمية، وذلك للحد من هذه الجرائم، والواقع إن المشرع أعطى أهمية كبيرة لمكافحة الفساد المالي، والإداري في سياسته التشريعية الجنائية.

إن الفساد المالي، والإداري ظاهرة لا تعترف بالحدود الزمنية، ولا بالحدود المكانية حيث وجودها لا يقتصر على مجتمع ما، أو دولة دون أخرى، فلا يوجد على وجه البسيطة ذلك المجتمع الفاضل الذي يخلو من الفساد، والمفسدين، فهو متفشي في الدول المتقدمة، والدول النامية على حد سواء.

فالفساد المالي والإداري ظاهرة متعدد الجوانب نظراً لتعدد صوره، ومظاهره التي أخذت تتجاوز حدود الدولة الواحدة لتصبح ظاهرة دولية معولمة، ولن يعد من الممكن التعامل معها من خلال الإجراءات، والتشريعات الوطنية فقط، وخاصة في ظل التقدم العلمي، والتكنولوجي الهائل الذي كان من انعكاساته السلبية تطور وسائل، وأساليب ارتكاب مثل هذه الجرائم التي أصبحت تتخذ أشكالاً جديدة، ومتطورة يصعب التعرف عليها أحياناً، ولذا أهتمت الدول، والمنظمات الدولية العالمية، والإقليمية بجوانب هذه الظاهرة فقد أولت منظمة الأمم المتحدة اهتماماً خاصاً بهذه الظاهرة، وتلك النوعية من الجرائم، حيث عقدت اتفاقية الأمم المتحدة لمواجهة الفساد عام 2003، وبذلت العديد من الجهود الدولية لمواجهة مثل تلك الجرائم، والحد من آثارها التي أضحت بمثابة ظاهرة عالمية.

أولاً: إشكالية الدراسة:

تكمن مشكلة البحث في التساؤل التالي: ما مدى فاعلية الآليات القانونية التي رصدها المشرع المصري، والعراقي لمواجهة الفساد المالي، والإداري والحد منه؟ وكذلك مدى فاعلية الجهود الدولية المبذولة في هذا الشأن في مواجهة هذه النوعية من الجرائم، والحد منها؟

فدراسة موضوع المواجهة الجنائية للفساد المالي، والإداري، وما تناوله البحث من دراسة مفهوم الفساد المالي، والإداري، وإلقاء الضوء على أهم صور جرائم الفساد المالي، والإداري يساعدنا في الوقوف على مدى فاعلية الآليات التشريعية الجنائية التي شرعت لمواجهة هذه النوعية من الجرائم، فرغم وجود التشريعات الجنائية بخصوص هكذا نوعية من جرائم الفساد المالي، والإداري يبسط بظلاله على الهيكل الإداري للدول النامية، وبالأخص مصر، والعراق.

ثانياً: أهمية الدراسة:

تأتي أهمية هذا الموضوع محل البحث من الناحية النظرية في كونه يهدف إلى تحليل، وتشخيص ظاهرة الفساد المالي والإداري وذلك بالتعرف على ماهيته، ومظاهره، وأسبابه، وآثاره، ذلك لأن تشخيص المشكلة هو أول مرحلة من مراحل حلها.

- كما تبرز أهمية الدراسة الأساسية في أنها تسعى إلى الكشف عن الإجراءات والآليات القانونية التي رصدها المشرع المصري، والعراقي.

- تتمثل الأهمية العملية لهذه الدراسة بالنظر لخطورة ظاهرة الفساد المالي، والإداري وتأثيراتها السلبية على جميع الميادين، والمجالات، وازدادت خطورة هذه الظاهرة، لما ارتبطت بالجريمة المنظمة، كما أصبح الفساد الإداري من أهم المعوقات أمام الإصلاح الإداري والتنمية الشاملة، الأمر الذي يتطلب إيلاء أهمية خاصة لهذه الظاهرة، مما استدعى مزيد من الدراسة، والبحث ومن هنا جاءت أهمية الموضوع العملية:

- كما تبرز أهمية الموضوع العملية في الوقوف على العقبات، والمعوقات التي تواجه الجهود لمكافحة الفساد المالي، والإداري، وكذا أوجه القصور في السياسة التشريعية في التشريعات الجنائية التي شرعت في هذا الشأن لمكافحة تلك الظاهرة في مصر والعراق.

- فضلاً عن إلقاء الضوء على الجهود الدولية المبذولة في هذا الشأن ومدى تدويل القواعد، والأحكام التي أتت بها الاتفاقيات الدولية.

ثالثاً: أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة إلى تحقيق هدف أساسي يتمثل في بيان الآليات القانونية التي رصدها المشرع المصري، والعراقي لمكافحة الفساد المالي، والإداري هذا بالإضافة إلى أهداف تكميلية، وفرعية يمكن حصرها فيما يلي:

- استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري

- التشخيص الدقيق لظاهرة الفساد المالي، والإداري.

- استعراض، وتقييم السياسة الجنائية لمكافحة الفساد المالي، والإداري.

- تحديد المعوقات، والعقبات التي تقف حائلاً دون نجاح الاستراتيجيات الوطنية والدولية لمكافحة الفساد المالي، والإداري.

- الوقوف على الوسائل، والطرق التي يمكن من خلالها تلافي الصعوبات التي تعترض مكافحة الفساد المالي، والإداري سواء على الصعيد الوطني أو الدولي.

- إلقاء الضوء على الجهود المبذولة في هذا الشأن، ومدى نفاذ الأحكام، والقواعد التي انتهت إليها هذه الجهود في التشريع الداخلي المصري، والعراقي.

رابعاً تساؤلات الدراسة :

تطرح هذه الدراسة عدة تساؤلات مهمة، ونعمل على إيجاد الإجابة لها، من أجل الوصول إلى تصور متكامل حول الموضوع الذي تناولته بالبحث، والكشف، وتسليط الضوء على غالبية جوانب موضوع الفساد المالي، والإداري، وسبل مكافحته ومن أهم هذه التساؤلات ما يلي:

- ما هي ماهية الفساد المالي، والإداري؟

- ما هي أسباب الفساد المالي، والإداري بصفة عامة، وبصفة خاصة في مصر، والعراق؟

- ما هي أهم الآثار المترتبة على الفساد المالي، والإداري؟

- ما هي أبرز صور ومظاهر الفساد المالي، والإداري؟

- هل التشريعات الجنائية التي شرعت لهذه المشكلة في مصر، والعراق كافية لمواجهتها؟

- ما هي سبل مواجهة هذه الظاهرة؟

- هل الاتفاقيات الدولية التي عقدت في هذا الشأن لاقت الاحترام، وأصبحت محلاً للتطبيق من الدول التي وقعت عليها؟

خامساً: منهج الدراسة:

سوف يتبع الباحث منهجين خلال الدراسة على النحو التالي:

- **المنهج الأول:** المنهج التأصيلي التحليلي لدراسة موضوع المواجهة الجنائية للفساد المالي، والإداري في قانون العقوبات المصري، والعراقي، وفي الاتفاقيات والمواثيق الدولية المبرمة في هذا الشأن.
- **المنهج الثاني:** المنهج المقارن حيث يتناول موضوع المواجهة الجنائية للفساد المالي، والإداري من خلال التشريع الجنائي المصري، والعراقي، والمواثيق الدولية.

سادساً: حدود الدراسة:

- **الحدود الموضوعية للدراسة:**

يقتصر موضوع البحث على إبراز أهمية، وماهية الفساد المالي، والإداري، والوقوف على أسبابه وإيضاح عمق أثر هذه النوعية من الجرائم على البنيان الإداري للدولة، وما يخلفه من آثار تمتد آثارها السلبية على كافة الميادين الاقتصادية، والاجتماعية، والإدارية في الدولة، وألقت الدراسة الضوء على أبرز صور الفساد المالي، والإداري، وكيفية مواجهتها، وذلك في دراسة تأصيلية تحليلية للتشريعات الجنائية في قانون العقوبات المصري، والعراقي، وبدراسة للمواثيق الدولية، والإقليمية، وأهمها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003.

أما المواضيع التي تطرقت إليها الدراسة هي:

1 - مفهوم الفساد المالي، والإداري، وأسبابه وآثاره.

2 - أبرز صور جرائم الفساد المالي، والإداري.

3 - المواجهة الجنائية للفساد المالي، والإداري في التشريع الجنائي المصري، والعراقي.

4 - الجهود الدولية التي بذلت في سبيل مواجهة الفساد المالي، والإداري.

- **الحدود المكانية للدراسة:**

في دراستنا لموضوع المواجهة الجنائية للفساد المالي، والإداري كان اعتمادنا في المقام الأول على قانون العقوبات المصري، وقانون العقوبات العراقي فضلاً عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003.

الحدود الزمنية للدراسة:

إن دراسة موضوع المكافحة الجنائية للفساد المالي، والإداري يقتضي منا السير وفق المنهج التاريخي التحليلي، بهدف تتبع التطور التاريخي له، وإجمالاً يمكن القول أن ظاهرة الفساد المالي، والإداري ظاهرة قديمة تضرب بجذورها في عمق التاريخ، كونها مرتبطة بالنفس البشرية، والتغيرات الاجتماعية، والاقتصادية في المجتمع، ولكننا نركز في دراستنا على التشريعات الجنائية السائدة في مصر، والعراق في الوقت الحاضر فضلاً عن الاتفاقيات الدولية المعمول بها في هذا الشأن.

سابعاً: الدراسات السابقة:

- **الدراسة الأولى:**

رسالة دكتوراه للباحث خالد بن عبد الرحمن بن حسن، رسالة بعنوان: الفساد الإداري، أنماطه، وأسبابه، وسبل مكافحته، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية 2007.

ملخص الرسالة:

لقد جاءت الدراسة في ستة فصول خصص الأول كمدخل للدراسة، والثاني تناول فيه الباحث الجانب النظري للموضوع، أما الفصل الثالث فتناول الدراسات السابقة، وأتى الفصل الرابع بالإطار المنهجي للدراسة، وخصص الفصل الخامس لعرض بيانات الدراسة، وتحليليها وتفسيرها، وتضمن الفصل السادس خلاصة الدراسة، ونتائجها، وتوصياتها.

- **الدراسة الثانية:**

رسالة ماجستير، للباحث سليمان بن محمد الجريش، رسالة بعنوان: الفساد الإداري، وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية 2003.

ملخص الدراسة:

تم تقسيم هذه الدراسة إلى تمهيد، وستة فصول، تحدث في الفصل الأول عن الوظيفة العامة والسلطة، فيما جاء في الفصل الثاني بعنوان الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة، وقد جاء الفصل الثالث بعنوان جرائم استغلال النفوذ، وعلاقتها بجرائم إساءة استعمال السلطة، وقد جاء الفصل الرابع بعنوان العقوبات الخاصة لجرائم الفساد الإداري، وإساءة استعمال السلطة، والفصل الخامس أتى تحت عنوان الإجراءات الجنائية، والتأديبية في جرائم الفساد الإداري، وإساءة استعمال السلطة، وأتى الفصل الأخير مخصص للجانب التطبيقي لجريمتي الفساد الإداري وإساءة استعمال السلطة في المملكة العربية السعودية.

ثامناً: محتوى الدراسة:

- **مقدمة:**
- **الباب الأول: ماهية الفساد المالي، والإداري.**
- **الفصل الأول: مفهوم الفساد المالي، والإداري، والتأصيل التاريخي له.**
- **المبحث الأول:** تعريف الفساد المالي، والإداري.
- **المبحث الثاني:** التأصيل التاريخي للفساد المالي، والإداري.
- **الفصل الثاني: أسباب الفساد المالي، والإداري، وأنواعه، وآثاره المختلفة.**
- **المبحث الأول:** أسباب الفساد المالي، والإداري.
- **المبحث الثاني:** أنواع الفساد المالي، والإداري.
- **المبحث الثالث:** الآثار المترتبة على الفساد المالي، والإداري.
- **الفصل الثالث: جرائم الفساد المالي، والإداري.**
- **المبحث الأول:** جرائم اختلاس المال العام، وجرائم الاستيلاء عليه.
- **المبحث الثاني:** جرائم الرشوة.
- **المبحث الثالث:** جريمة استغلال النفوذ، والاستجابة للتوصية، أو الوساطة.
- **الباب الثاني: المواجهة الجنائية لجرائم الفساد المالي، والإداري في التشريعات الداخلية، والمواثيق الدولية.**
- **الفصل الأول: المواجهة الجنائية لجرائم الفساد المالي، والإداري في التشريعات الوطنية.**

الباب الأول
ماهية الفساد المالي والإداري

- **تمهيد:**

يُعد الفساد المالي، والإداري ظاهرة عالمية تشمل مختلف البلدان، حيث لا يوجد مجتمع خالٍ تماماً من الفساد، ولا توجد حكومة نظيفة من الفساد في كل المجتمعات، لكن الاختلاف هو في مستوى الفساد من مجتمع لآخر، فالفساد هو جزء من الطبيعة البشرية، فجذور الخير، والشر موجودة في الإنسان، وقد تتغلب نوازع الخير في البعض، فيما تتغلب نوازع الشر عند البعض الآخر، ولابد من القول بأن ظاهرة الفساد ليست وليدة اليوم، بل إنها موجودة منذ وجود الإنسان لكنها تتزايد، وتتسع بشكل خاص في ظل الحروب، وتدهور الحالة الاقتصادية، والمعيشية، وفي ظل الصراعات التي تحصل في المجتمعات، ويتسبب الفساد بخسائر اقتصادية كبيرة في المجتمعات المعنية إلى جانب التأثيرات السلبية الاجتماعية، والسياسية، وتشير تقارير المنظمات الدولية بأن الخسائر السنوية التي تتكبدها البلدان النامية بسبب الفساد تتراوح بين (20 - 40) مليار دولار، وعلى مستوى بلد واحد مثل مالاوي في أفريقيا فإن خسائر الفساد تمثل نحو 5 % من الناتج المحلي الإجمالي، وأن التهرب الضريبي فيها يلتهم بحدود 8 - 12 % منه، ولهذه الأسباب تكتسب مشكلة الفساد أهمية متزايدة، وتبدو مهمة مكافحة الفساد جلية من خلال انتشار الهيئات الخاصة بمكافحة الفساد في مختلف بلدان العالم[1].

---

(1) مدحت كاظم القريشي، الفساد الإداري، والمالي في العراق (أسبابه وتأثيراته الاقتصادية، والاجتماعية، وسُبل مكافحته)، جريدة عراق الغد الإلكترونية، العدد 34، 2012.

ولا يمكن الخوض، والبحث في الآليات القانونية لمكافحة الفساد المالي، والإداري سواء كانت الآليات المتخذة لمكافحة هذه الظاهرة على المستوى المحلي، أو الدولي دون التطرق إلى الإطار المفاهيمي لهذه الظاهرة، وإلقاء الضوء على مفهوم الفساد المالي، والإداري، والتطور التاريخي لهذه الظاهرة، وتوضيح أسبابها، وأنواعها، وأهم الآثار المترتبة عليها، ثم التطرق لأهم جرائم الفساد المالي، والإداري، وذلك من خلال ثلاثة فصول تباعاً على النحو التالي:

- **الفصل الأول:** مفهوم الفساد المالي، والإداري، والتأصيل التاريخي له.
- **الفصل الثاني:** أسباب الفساد المالي، والإداري، وأنواعه، وآثاره المختلفة.
- **الفصل الثالث:** الفساد المالي، والإداري.

الفصل الأول

مفهوم الفساد المالي، والإداري والتأصيل التاريخي له

إن ظاهرة الفساد المالي، والإداري ليست وليدة اليوم، وإنما هي ظاهرة قديمة قدم التاريخ مثلها مثل غيرها من الظواهر التي شهدت العديد من الأشكال، والتطورات على مر الأزمنة، والعصور، وباختلاف الأماكن، والحكومات، ولكي نتمكن من تتبع هذه الظاهرة يتوجب علينا أن نبحث في جذورها التاريخية في العصور القديمة، والعصور الوسطى، والعصر الحديث، ومن منظور الشريعة الإسلامية.

إن وضع تعريف محدد للفساد المالي، والإداري أمراً يتسم بالصعوبة لكثرة التعريفات التي وضعت له، وربما يرجع تعدد التعريفات التي وضعت لظاهرة الفساد المالي، والإداري إلى اختلاف الزاوية التي ينظر بها إلى تلك الظاهرة سواء أكانت تلك الزاوية من منظور الشريعة الإسلامية، أو الفقه الإداري، أو من الزاوية القانونية، أو كان ذلك من منظور المنظمات والهيئات الدولية.

وتأسيساً على ما سبق، فسنتناول مفهوم الفساد المالي، والإداري، والتأصيل التاريخي له من خلال مبحثين: نتناول في المبحث الأول مفهوم الفساد المالي، والإداري، أما المبحث الثاني فنلقي من خلاله الضوء على التأصيل التاريخي لهذه الظاهرة، ومراحل التطور التي شهدتها على مر العصور والأزمنة.

المبحث الأول

مفهوم الفساد المالي، والإداري

لقد تعددت التعريفات التي وضعت للفساد المالي، والإداري، وبحسب الزاوية التي ينظر منها إلى تلك الظاهرة، فهناك من يضع تعريفاً له من منظور اجتماعي، وهناك من يضع تعريفاً له من منظور قانوني، وهناك تعريفات له من منظور المنظمات، والهيئات الدولية، وكذلك هناك تعريفات له من منظور الفقه الإسلامي فضلاً عن اختلاف التشريعات الوضعية في وضع تعريفاً له.

ونجد أن الفساد في اللغة يعني عند ابن منظور في لسان العرب «الفساد نقيض الصلاح»، (فَسَدَ، يَفسِدُ، يفسِدُ، فَسُوداً / فهو فَاسِدٌ وفَسِيدٌ)، وتفاسد القوم أي تدابروا، وقطعوا الأرحام، واستفسد السلطان، والمفسدة خلاف المصلحة، والاستفساد خلاف الاستصلاح، وقالوا هذا الأمر مفسدة لكذا، أي فيه فساد.[1]

وبالبناء على ما سبق سنحاول إلقاء الضوء على أهم التعريفات التي وضعت للفساد المالي، والإداري على نحو يمكن من خلاله الكشف عن مفهوم هذه الظاهرة الخطيرة، وذلك من خلال ثلاثة مطالب نتناول في الأول: مفهوم الفساد في اصطلاح الفقهاء، ونتناول في الثاني: مفهوم الفساد في التشريعات الوضعية، ونتناول في الثالث: مفهوم الفساد لدى المنظمات والهيئات الدولية.

(1) أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، دار المعارف، القاهرة، المجلد الخامس، بدون سنة نشر، ص 3412.

المطلب الأول

مفهوم الفساد في اصطلاح الفقهاء

إن وضع العلاج لظاهرة بالغة التعقيد، والتشابك، ومتعددة المستويات كظاهرة الفساد، وخاصة الفساد المالي، والإداري تستوجب البدء بمحاولة التعرف على ماهيتها، وتشخيص كافة جوانبها، قبل الشروع في البحث عن سبل مكافحتها، فكل مواجهة فعالة، وناجحة تتوقف بالضرورة على تشخيص دقيق، وصارم، وهو ما دفع الفقهاء في سبيل إيجاد علاج لهذه الظاهرة الخطيرة إلى التعرض لها من خلال وضع التعريفات، والمفاهيم التي تجسد هذه الظاهرة، ومن ثم الوقوف على كل جوانبها تمهيداً لوضع علاج يمكن من خلاله القضاء على الظاهرة الخطيرة، إلا أن الفقه اختلف حول وضع تعريف للفساد نظراً لاختلاف منابعهم، وتوجهاتهم الفكرية.

وللوقوف على مفهوم الفساد في الاصطلاح انتقينا عينة من التعاريف الواردة في بعض العلوم، والتي من أهمها علم القانون، والعلوم الإدارية، والاجتماعية، حيث تباين تعريف الفساد بتباين المنظور الذي يستند إليه الفقه في كل منهما على النحو التالي:

الفرع الأول

تعريف الفساد من زاوية قانونية

اهتم فقهاء علم القانون بظاهرة الفساد، وأولوا لها أهمية خاصة، برزت من خلال العدد الكبير من التعريفات التي رصدت في هذا المجال، فذهب جانب من الفقه إلى تعريف الفساد بأنه: «تصرف وسلوك وظيفي سيء هدفه الانحراف، والكسب الحرام، والخروج على النظام لمصلحة شخصية»[1].

كما عرفه البعض الآخر بأنه «نية استعمال الوظيفة العامة بجميع ما يترتب عليها من هيبة ونفوذ، وسلطة لتحقيق منافع شخصية، مالية، أو غير مالية، وبشكل مناف للقوانين، والتعليمات الرسمية»[2].

ونلاحظ أن هذا التعريف يحصر الفساد في تجاوز القانون المتمثل في استعمال الوظيفة العامة، ويعاب عليه استعماله لمصطلح النية، ولا تعتبر عملاً مجرماً يؤاخذ عليه، وأيضاً لم يتضمن التعريف إيضاح للهدف، والمنفعة المتأتية من الفساد، كما قد يكون هدف الموظف العام تحقيق أهداف للآخرين وليس لنفسه، كما أن هذا التعريف يحصر الفساد في نوع واحد هو الفساد الإداري دون باقي الأنواع الأخرى[3].

---

(1) عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، قسم علوم الشرطة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص 21.

(2) كينث، كيرنفهان، أخلاقيات الخدمة العامة، ترجمة محمد قاسم، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 1983، ص 54.

(3) عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، المرجع السابق، ص 22.

أما بخصوص الفساد المالي، والإداري تحديداً فإن رجال القانون يحصرون الفساد الإداري في خرق القوانين، والأنظمة، والتعليمات التي يجب مراعاتها وظيفياً، وعادة ما يقترن ذلك بالسعي وراء منفعة شخصية، فنجد أن بعض رجال القانون يعرفون الفساد المالي، والإداري بأنه انحراف عن الالتزام بالقواعد القانونية[1].

ويعرف البعض الآخر الفساد الإداري من المنظور القانوني بأنه: «سلوك منحرف يترتب عليه ارتكاب مخالفات ضد القوانين، والتعليمات النافذة داخل الجهاز الإداري الحكومي لتحقيق أهداف خاصة كالأطماع المالية، والمكاسب الاجتماعية، مما يتسبب في عدم تحقيق الجهاز الإداري أهدافه بتقديم خدمات للجمهور بكفاءة وفاعلية»[2].

وعرف الدكتور السيد علي شتا الفساد الإداري في كتابه الفساد الإداري، ومجتمع المستقبل بقوله: «إن الفساد في الحياة يكمن في استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي أو من أجل تحقيق مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة للجماعة، أو طبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون، أو مخالفة التشريع، ومعايير السلوك الأخلاقي، وبذلك يتضمن الفساد انتهاك للواجب العام، وانحرافاً عن المعايير الأخلاقية في التعامل، ومن ثم يعد هذا السلوك غير مشروع من ناحية، وغير قانوني من ناحية أخرى»[3].

ومن جملة ما قيل من تعاريف للفساد المالي، والإداري ذلك الذي يقوله بأنه: «إساءة للثقة العامة، واعتداء على النزاهة التي ترجى في الموظف العام، فهو النخر في جسد المجتمع الذي يفضي إلى تهتكه، وسقوط القيم الأخلاقية فيه، والناجمة عن تفكيك وسائل السيطرة للمنظمة السياسية الفاقدة للمصداقية في ممارستها المتجاوزة، باستغلال الحق العام للنفع الخاص»[4].

---

(1) خير الله داوود، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، مجلة المستقبل العربي، العدد 309، 2004، ص 67.

(2) ضياء حامد الدباغ، ومحمد عمر زيدان، دور نظم الرقابة الداخلية في الحد من الفساد الإداري، بحث مقدم إلى المؤتمر العربي الثالث في الإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بيروت، 2002.

(3) السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المطبعة المصرية، القاهرة، 2003، ص 44.

(4) مدرس علي سكر عبود، تحليل صور وأسباب الفساد المالي والإداري، دراسة استطلاعية لعينة مختارة في محافظة الديوانية، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 12، العدد 1، 2010، ص 120.

وعلى الرغم من إن المدخل القانوني يوفر معياراً واضحاً، وعلمياً، ودقيقاً للتعرف على الفساد المالي، والإداري، إلا أن قصر تعريف الفساد على المنظور القانوني فقط، واعتبار الفساد المالي، والإداري يتمثل في خرق القوانين واللوائح يُعد أمراً منتقداً، وذلك لجمود القانون وافتقاره للمرونة، كما أن هناك بعض السلوكيات التي تمثل فساداً من الجانب الأخلاقي، ورغم ذلك لا تمثل خرقاً للقانون، وعلى العكس من ذلك لم يضع هذا التعريف مبرراً لبعض الأفعال التي يمكن الدفاع عنها أخلاقياً رغم أنها مدانة قانونياً، لهذا يرى البعض أنه يجب عدم النظر إلى الفساد المالي، والإداري على إنه مجرد الخروج عن القواعد القانونية السائدة في المجتمع، لأن من الممكن أن يكون النظام القانوني نفسه فاسداً، حيث يسمح بممارسات فاسدة لكون هذه القواعد من صنع الطبقة المسيطرة[1].

الفرع الثاني

تعريف الفساد من زاوية إدارية

ذهب البعض إلى تعريف الفساد على إنه: «النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري الحكومي، والتي تؤدي فعلاً إلى انحراف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة، سواء كان بصفة متجددة، أم مستمرة، وسواء كان بأسلوب فردي أم بأسلوب جماعي منتظم»[2].

(1) خالد بن عبد الرحمن بن حسن بن عمر آل الشيخ، الفساد الإداري، أنماطه وأسبابه، وسبل مكافحته نحو بناء نموذج تنظيمي، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص 68.

(2) مرتضى نوري محمود، "الإستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري، والمالي في العراق" المؤتمر العلمي حول النزاهة أساس أمن والتنمية، هيئة النزاهة، العراق، ديسمبر، 2008، ص 7.

وهذا التعريف ركز على الانحراف الإداري، ولم يشر إلى الموظف العام، ودوره في هذه النشاطات التي تؤدي إلى فساد الجهاز الإداري.

ويعرف صموئيل هنتجتون الفساد الإداري بأنه: «سلوك الموظف العام المنحرف عن المعايير المتفق عليها لتحقيق أهداف، وغايات خاصة»[1].

ويقصر هذا التعريف الفساد الإداري في سلوك الموظف العام الذي ينحرف به عن المعايير، والضوابط المحددة من أجل تحقيق مصالح خاصة دون أن يتطرق إلى أنواع الفساد الإداري الأخرى.

ويرى الدكتور عصام عبد الفتاح مطر أن الفساد الإداري يشمل «كل سلوك أو تصرف إيجابي أو سلبي من قبل موظف عام، أو أي شخص مكلف بخدمة عامة، أو ما في حكمها يهدف إلى تحقيق مصالح شخصية مادية، أو معنوية، أو اجتماعية، سواء لنفسه، أو لأشخاص آخرين على حساب المصلحة العامة، واستغلال، أو استثمار سلطاته الفعلية، أو المفترضة لهذه الغاية، ويشمل أيضاً أفعال، وتصرفات الطرف الآخر الذي يعرض، أو يقدم مثل هذه المنافع، وكل من يشترك، أو يتوسط في ذلك»[2].

ويعرف ويلسن وامينيا الفساد الإداري بأنه «استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مصالح خاصة»[3].

---

(1) Gopal J. Yadav, "Corruption in developing countries: causes and solutions", global blues and sustainable development: the emerging challengers for bureaucracy, technology and governance, international political science association, University of South Florida, September 2005, P 01.

(2) عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري، أسبابه، ومظاهره، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 31.

(3) حاحا عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري، الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد خضير، بسكرة، 2013، ص 55.

ويعرف الدكتور أحمد أبو سن الفساد الإداري بأنه: «يعد الموظف فاسداً إذا قبل مالاً، أو هدية ذات قيمة مالية مقابل أداء عمل هو ملزم بأدائه رسمياً بالمجان، أو ممنوع من أدائه رسمياً، وإذا مارس سلطاته التقديرية بطريقة يشم منها رائحة استغلال المنصب الإداري، أو سوء استخدام السلطة الرسمية، وترجيح المصلحة الشخصية له، ولأصدقائه، وأقاربه على المصلحة العامة»[1].

الفرع الثالث

تعريف الفساد من منظور علماء الاجتماع

يعتبر علماء الاجتماع الفساد ظاهرة اجتماعية، ويستخدمونه للدلالة بصورة عامة على مجموع الأعمال المخالفة للقانون، والعرف، بهدف تحقيق منافع شخصية على حساب المصلحة العامة.

وفي هذا الإطار ذهب البعض إلى تعريف الفساد بأنه: «خلل في النظام القيمي للفرد، والمجتمع الذي يدفع إلى اتخاذ سلوكيات منحرفة عن النظام السلوكي»[2].

ويعرف «حجازي» الفساد بأنه «السلوك الذي ينحرف على المعايير، والقواعد التي تنظم ممارسة وظيفة عامة، أو أداء دور جماعي للحصول على نفع شخصي، أو جماعي غير مستحق، أو التهاون في الالتزام بمعايير الأداء السليم للواجبات، أو تسهيل ذلك للآخرين»[3].

---

(1) أحمد إبراهيم أبو سن، استخدام أساليب الترغيب، والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف للدراسات العربية، والعلوم الأمنية، الرياض، المجلة 1، العدد 21، 1417 هـ، ص 23.

(2) مدرس علي سكر عبود، مرجع سابق، ص 120، 121.

(3) نقلاً عن عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، مرجع سابق، ص 22.

ويلاحظ أن هذا التعريف حصر مفهوم الفساد في السلوك الاجتماعي للموظف العام دون أن يتطرق للأنواع الأخرى من الفساد كالفساد السياسي، والفساد الاقتصادي.

ويرى «جورج مودي شاورت» أن أصدق تعريف للفساد هو الذي ورد في موسوعة العلوم الاجتماعية الأمريكية «الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة»[1].

بينما يذهب البعض الآخر في تعريفه للفساد من نفس المنظور إلى أنه: «سلوك غير أخلاقي يتمثل بالخروج عن القواعد الأخلاقية، لتحقيق مصالح خاصة غالباً ما تكون على حساب المصلحة العامة»، حيث يتبع الموظف المفسد سلوكاً غير أخلاقي على الرغم من أن بعض الأعمال تقع ضمن النصوص القانونية، ولا يخالفها نصاً بل يخالفها روحاً، وغالباً ما يقترن السلوك المفُسد بانحراف الشخصية من خلال الصراع النفسي، والقيمي الذي يقوده إلى أحكام خلقية تناقض الضمير[2].

وفي نفس الإطار السابق يعرف السلوك الفاسد بأنه: «مجموعة الأعمال، والنشاطات والمظاهر السلوكية التي يؤديها موظف الخدمة العامة، والخاصة لاستغلال منصبة الوظيفي في تحقيق مصالح خاصة، والمتمثلة في الرشاوى، وسوء استخدام المال العام، والسرقة والاختلاس، وعدم الالتزام بقوانين، وتعليمات المؤسسة، واستغلال وقت العمل، وأدواته لمصلحة خاصة، وهو بشكل عام سلوك غير أخلاقي قد يقوم الشخص بأدائه بشكل واعي، أو غير واعي»[3].

(1) جورج مودي شاورت، "تكلفة الفساد"، مركز المشروعات الدولية الخاصة، غرفة التجارة الأمريكية، واشنطن، 2014 / 2 / 13 www.cipe.egupt.org.

(2) مظفر جواد أحمد، الفساد من وجهة نظر سيكولوجية، مركز الدراسات التربوية، والأبحاث النفسية، المؤتمر العلمي للنزاهة أساس الأمن، والتنمية، العراق، 2008، ص4.

(3) المرجع السابق، ص 5.

بينما يعرف الدكتور أحمد عبد الرحمن الفساد الإداري بأنه: «الخروج عن القواعد والمعايير الأخلاقية لتحقيق مآرب خاصة غالباً ما تكون على حساب المصلحة العامة»[1].

وقد اعتمد البعض على معيار الرأي العام لتحديد مفهوم الفساد المالي، والإداري، ويعد هذا المعيار من المعايير الحديثة نسبياً، وذلك باللجوء إلى الرأي العام ليحدد بطريقته ما يراه فاسداً من تصرفات الإداريين، وما لا يراه كذلك، لتكون النتيجة بعد ذلك أن الفساد ثلاثة أنواع لكل منها تعريفه الخاص، [2] وهي:

- **الفساد الأسود:** وهو ذلك السلوك الذي يتفق الجمهور على إدانته، وضرورة معاقبة مرتكبيه.

- **الفساد الأبيض:** هو ذلك السلوك الذي يتغاضى عنه الجمهور، ولا يميلون إلى معاقبة مرتكبيه.

- **الفساد الرمادي المتوسط بين النوعين السابقين:** ويكون هذا في الحالات التي يطالب فيها عناصر معينة من المجتمع إدانة مرتكبه، في حين يبقى الرأي العام متردداً في ذلك.

---

(1) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 23.

(2) المرجع السابق، ص 27.

المطلب الثاني

مفهوم الفساد في التشريعات الوضعية

لم تنتهج التشريعات المختلفة موقفاً واحداً من قضية الفساد، وخاصة فيما يتعلق بوضع تعريف لمصطلح الفساد، فهناك من التشريعات من حمل المشرع على عاتقه مهمة وضع تعريف للفساد، وهناك تشريعات أخرى لم يقم فيها المشرع بوضع تعريف لها، وإنما اكتفى بالمواجهة الجنائية لصور الفساد من خلال تشريعات متفرقة، وهناك تشريعات أخرى لم يكن لمصطلح الفساد الإداري وجود فيها قبل التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003.

وتأسيساً على ما سبق فإننا سنلقي الضوء على مفهوم الفساد المالي، والإداري في بعض التشريعات المقارنة، حيث نتخذ من التشريع العراقي، والتشريع المصري نموذجاً لذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

موقف المشرع العراقي من تعريف الفساد

جرم المشرع العراقي العديد من الأفعال التي تنطوي على فساد، والمرتكبة في إطار أجهزة الدولة، فقانون العقوبات البغدادي الذي صدر في 21 نوفمبر سنة 1928 جرم جميع الأفعال التي يقوم بها الموظف العام من رشوة، واختلاس، وتجاوز حدود الوظيفة، وأيضاً قانون العقوبات العراقي ذو الرقم 111 لسنة 1969 المعدل جرم جميع الأفعال التي تنطوي على جريمة فساد من رشوة، واختلاس، وتجاوز حدود الوظيفة، أي أن المشرع العراقي قد جرم جميع جرائم

الفساد في تشريعات عقابية مختلفة، ومتفرقة دون أن يقنن تشريعاً خاصاً في مكافحة الفساد[1].

ومن ثم فلم يوجد في التشريع العراقي تعريفاً للفساد المالي، والإداري بذاته، وإنما تناول صور الفساد ووضع التشريعات الجنائية لمواجهتها.

ويجدر التنويه إلى أن المشرع العراقي فيما يتعلق بجرائم الفساد قد جاء من حيث المبدأ متوائماً مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 سواء كان ذلك على صعيد القوانين العامة، أو القوانين الخاصة، ولم يبتعد عن أحكام الاتفاقية إلا على سبيل الاستثناء، فمن خلال دراسات لأحكام هذه الاتفاقية، وتحليل نصوصها، ومقارنتها مع التشريع العراقي، نجد أن هناك من الأحكام ما يجب أن تتضمنه التشريعات العراقية لا سيما، وأن العراق قد انضم إلى هذه الاتفاقية.

ولقد حسم قانون هيئة النزاهة في العراق رقم 30 لسنة 2011 تعريف قضية الفساد في المادة الثانية بأنها: «دعوى جزائية يجري التحقيق فيها بشأن جريمة من الجرائم التالية المنصوص عليها في قانون العقوبات[2]، وهي:

1 - الرشوة (المواد 307 - 314) 2 - الاختلاس (المواد 315 - 321) 3 - تجاوز الموظفين حدود وظائفهم (322 - 341) 4 - التوسط لدى قاضي، أو محكمة (233) 5 - إصدار حكم غير حق بتأثير الوساطة (243) 6 - التهاون في القبض على شخص، أو معاونته على الهرب (271) 7 - التسبب بإهمال بهرب مقبوض عليه أو محجوز، أو محبوس (272) 8 - تقليد أو تزوير ختم رسمي (275) 9 - استعمال غير مشروع لختم رسمي (276) 10 - تضليل موظف من تدوين أو إثبات وقائع غير صحيحة (290) 11 - إصدار رخصة رسمية بانتحال اسم، أو شخصية كاذبة (293) 12 - تدوين أمور غير صحيحة، أو إغفال تدوين

(1) علي عبد الحسين محسن الخزعلي، مفهوم الموظف العام في التشريع العراقي، وقوانين مكافحة الفساد، دراسة مقارنة، هيئة النزاهة، الدائرة القانونية، قسم البحوث والدراسات، شباط 2010.

(2) ينظر: المادة الثانية من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم 30 لسنة 2011.

أمور صحيحة من قبل مكلف قانوناً بما يوقع سلطات عامة في الغلط (296) 13 - إساءة استعمال المركز العام، أو الثقة المرتبطة به من أجل الحصول على مكسب شخصي، أو عرض أو منح، أو قبول بعض الامتيازات مخالفة للمهام المنوطة بالمركز العام، أو بالثقة الممنوحة لمن يشغل هذا المركز، أو الإساءة لحقوق الآخرين بصفة رسمية، أو محاولة التسبب في وقوع مثل هذه الإساءات، والمخالفات الفقرة (5) من المادة (135) عقوبات المضافة بقرار سلطة الائتلاف رقم (55) لسنة 2004، 14 - مخالفة الأحكام المنصوص عليها في الأقسام الفرعية في (أ) إلى (د) من (2 - 4) من الأمر 55 لسنة 2004، والمتعلقة بهيئة النزاهة، أو يعيق محاولات الكشف عنها (الفقرة 6 من المادة 135 عقوبات المضافة بالقرار (55) لسنة 2004) 15 - مخالفة اللوائح التنظيمية الصادرة عن المفوضية المعنية بالنزاهة الوطنية بخصوص الكشف عن المصالح المالية الفقرة (7) من المادة (135) عقوبات المضافة بالقرار 55 لسنة 2004»[1].

الفرع الثاني

موقف المشرع المصري من تعريف الفساد

لم يتطرق المشرع المصري إلى وضع تعريف لمصطلح الفساد، ولكنه اكتفى بالمواجهة الجنائية لصور الفساد، وذلك من خلال نصوص جنائية متفرقة أوردها في الباب الثالث من الكتاب الثاني من قانون العقوبات المصري، وقد تضمن هذا الباب القواعد الموضوعية لجرائم الموظف العام فتناول المشرع المصري بالتجريم الرشوة، وذلك في المواد (103، 103 مكرر، 104، 104 مكرر، 105، 105

(1) عبد الوهاب عبد الرازق التحاقي، مكافحة الفساد بين النظرية، والتطبيق، جريدة الزمان الإلكترونية، العراقية، العدد الصادر في 10 يونيو 2014.

مكرر) من قانون العقوبات حيث نصت على أن «كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره، أو قبل، أو أخذ وعداً، أو عطية لأداء أعمال وظيفته يعد مرتشياً ويعاقب السجن المؤبد، وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه، ولا تزيد على ما أعطى، أو وعد به» وميز بين جريمة الموظف العام المرتشي، وجريمة الرائش (الوسيط)، وكذلك جرم المشرع المصري استغلال النفوذ في المادة (106) مكرر عقوبات، وكذلك جرم المشرع اختلاس المال العام، والعدوان عليه حيث نص على هذه الجريمة في الباب الرابع من الكتاب الثاني في المادة (112) عقوبات، وذلك بنصها على أن: «كل موظف عام اختلس أموالاً، أو أوراقاً، أو غيرها وجدت في حيازته بسبب وظيفته يُعاقب بالسجن المشدد»، وقد جرم المشرع الجنائي المصري في الباب الخامس، والسادس، استغلال النفوذ وإساءة استعمال السلطة في المواد (120 - 132) عقوبات.

فالمشرع المصري كما فعل نظيره الجزائري اختار عدم وضع تعريف للفساد، وإنما ترك أمر ذلك للفقه، واكتفى بتجريم صور الفساد، ومظاهرة من خلال النصوص الجنائية التي أوردها في قانون العقوبات المصري.

وحسناً فعل المشرع المصري عندما لم يقحم نفسه في التعريفات الفقهية للفساد، والتي أثارت جدلاً كبيراً ليس بين فقهاء القانون فحسب، وإنما بين مختلف فقهاء العلوم الإنسانية والاجتماعية كما سبق وأن عرضنا.

فمظاهر الفساد تتنوع بقدر تنوع مجالات النشاط الإنساني، التي ينظمها القانون، وتتطور بتطور الوسائل التكنولوجية، التي أصبحت تسهل من ارتكاب الكثير من الجرائم، وعلى رأسها جرائم الفساد، كما استفادت هذه الأخيرة من العولمة لتغزو كل الدول دون تمييز بين المتقدم منها والمتخلف، ومن ثم فإن تقنين المشرع لتعريف معين، ومحدد للفساد يعد تضييقاً من نطاق التجريم لهذه الظاهرة، وما يندرج تحتها، وهو الأمر الذي يجعل التشريع عاجزاً عن المواجهة الجنائية لكل ما يستحدث من صورها ومظاهرها.

المطلب الثالث

تعريف الفساد من منظور المنظمات، والهيئات الدولية

نظراً لما تمثله ظاهرة الفساد بصفة عامة، الفساد المالي، والإداري على وجه الخصوص من خطورة كبيرة على حياة الدول والشعوب، والأفراد، فقد أولت المنظمات الدولية، والإقليمية والعديد من الهيئات الدولية هذه القضية أهمية خاصة، فلقد فرضت هذه القضية نفسها، وبما تحمله من ثقل، ووزن على الساحة الدولية، وتناولتها العديد من المحافل الدولية، ولم تعد على النطاق المحلي تشغل فكر المشرع، أو الفقه الوطني، ولعل من أبرز الهيئات الدولية التي تناولت هذه الظاهرة بالتنظيم منظمة الأمم المتحدة وكذلك البنك الدولي، وعلى النطاق الإقليمي نجد منظمة الوحدة الإفريقية، وسنتناول مفهوم الفساد لدى الهيئات الدولية السابقة تباعاً على النحو التالي:

الفرع الأول

تعريف منظمة الأمم المتحدة للفساد

أشارت اتفاقية الأمم المتحدة للجريمة المنظمة غير الوطنية لسنة 2000 إلى الفساد غير أن معناه جاء مرادفاً للرشوة تماماً، وذلك بموجب المادة (8) منها.

أما مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، فقد عرفت الفساد بأنه: «القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب، أو إساءة استغلال لموقع، أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال توقعاً لمزية، أو سعياً للحصول على مزية يوعد

بها، أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر، أو أثر قبول مزية ممنوحة بشكل مباشر، أو غير مباشر سواء، سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر»[1].

غير أن هذا التعريف لم يُتفق حوله، وتم التراجع عنه في المشروع النهائي للاتفاقية، والذي لم يعرف الفساد، ولكنه أشار إلى صوره، وهي: الرشوة، واختلاس الممتلكات، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استعمال الوظيفة، والإثراء غير المشروع[2].

وحسناً فعلت اللجنة القائمة على وضع بروتكول الاتفاقية، حيث أن من شأن الأخذ بهذا التعريف التضييق من مفهوم جريمة الفساد، وعدم ملائمة الاتفاقية لمواجهة جميع صور الفساد المالي، الإداري المستحدثة.

فلقد أدت الحاجة إلى وضع وثيقة دولية ملزمة شاملة مكرسة بالكامل لمعالجة الفساد في الآونة الأخيرة إلى إقرار معاهد الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من قبل الجمعية العامة بموجب قرارها (58 / 4).

وتتضمن الاتفاقية تدابير وقائية واسعة، وتتطلب وضع مجموعة من الجرائم، كما تحتوي على أحكام حول تعزيز التعاون الدولي في المسائل الجنائية، وكذلك فصولاً مستقلة عن استرداد الموجودات، والمساعدات الفنية، وتبادل المعلومات[3].

وتضم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد مجموعة شاملة من أحكام التجريم الإلزامية والاختيارية، وتغطي مجموعة واسعة من أعمال الفساد وتعرض الاتفاقية برنامجاً ليس فقط لتنسيق الأحكام الوطنية الجوهرية، ولكن أيضاً

---

(1) اقتراح قُدم من نائب الرئيس للمنظمة الذي يتولى مسئولية التشاور مع وفود أذربيجان، وأوكرانيا، وسلوفينيا، والصين، ورأت إنه إذا تعذر الاتفاق على تعريف واسع بما فيه الكفاية فلا ينبغي للاتفاقية أن تتضمن تعريفاً =للفساد، وبدلاً من ذلك ينبغي للاتفاقية أن تحدد، وتجرم أفعال الفساد في إطار الفصل المتعلق بالتجريم، وهو الذي اعتمد في المشروع النهائي.
أنظر: أبو بكر عبد الله الشيخ، "العولمة والفساد" المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية، للعلوم الأمنية، مركز الدراسات، والبحوث، الرياض، 2003، ص 5.

(2) حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 22.

(3) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 95.

لضمان الحد الأدنى من الردع من خلال أحكام معينة حول الملاحقة القضائية، المقاضاة، والعقوبات في القضايا المتعلقة بالفساد.

ولقد أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على التعاون الدولي بين جميع بلدان العالم لمكافحة ظاهرة الفساد، باعتبارها ظاهرة مشتركة بين البلدان، وتؤثر على جميع بلدان العالم بما في ذلك الاستقرار السياسي، والتنمية الاجتماعية، والاقتصادية المستدامة فيها، وتتضمن اتفاقية الأمم المتحدة أحكاماً كثيرة حول التعاون الدولي، الذي يغطي جميع أشكاله، وبالذات تسليم المجرمين (المادة 44)، ونقل الإجراءات الجنائية (المادة 47)، والتعاون الدولي في سبيل إنفاذ القانون (المادة 48)، والتعاون لاستخدام أساليب التحري (المادة 50)[1].

ونخلص مما سبق إلى أن مفهوم الفساد في المحافل الدولية توسع ليشمل فضلاً عن الرشوة مظاهر، وصور أخرى تفوق الرشوة خطورة من حيث آثارها.

الفرع الثاني

تعريف البنك الدولي للفساد

وضع البنك الدولي عدة تعاريف للفساد كان أخرها التعريف الآتي «الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة»[2] فالفساد يحدث في الحالات الآتية:

1 - عندما يقوم موظف بقبول، أو طلب أو ابتزاز للحصول على رشوة، لتسهيل عقد، وإجراءات مناقصة عامة.

(1) ينظر: المواد من (44 - 50) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003.

(2) حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 21.

2 - كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء الشركات بتقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين النافذة.

3 - كما يمكن للفساد أن يحصل عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب، أو سرقة أموال الدولة مباشرة(1).

ويلاحظ أن هذا التعريف يركز على سبب الفساد في السلطات العامة، وإساءة استخدامها، ويربط بين الفساد وأنشطة الدولة، وتدخلها في السوق، ووجود القطاع العام، بمعنى أن هذا التعريف يستبعد إمكانية الفساد في القطاع الخاص، ويركز بصفة مطلقة على الفساد في القطاع العام.

والمشكلة في هذا التعريف هي أنه لا يعتبر كل حالات إساءة استخدام السلطة الوظيفية فساداً، لأنه من وجهة نظر هذا التعريف تم تصنيف بعض الحالات على أساس أنها سرقة، أو تزوير، أو اختلاس، ولا تصنف على أنها فساداً(2).

الفرع الثالث

تعريف منظمة الوحدة الأفريقية للفساد

تعتبر منظمة الوحدة الأفريقية من أوائل المنظمات السابقة في مجال مكافحة الفساد، إذ قامت المصادقة على اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد، ومكافحته (بمابوتو) في عام 2003، غير أن هذه الاتفاقية لم تُعرف الفساد، بل

(1) عبد القادر الشيخلي، "دور القانون في مكافحة الفساد الإداري، والمالي"، النزاهة والشفافية، والإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2006، ص 349.

(2) لوريس بيجوفيتش، "آراء في الفساد الأسباب والنتائج"، مركز المشروعات الدولية الخاصة، 2009، ص 13، www.cipe.arabia.org تاريخ الدخول 5 / 3 / 2014.

أكتفت بالإشارة إلى صوره، ومظاهره فقط، حيث نصت المادة الأولى منها على أنه يقصد بالفساد «الأعمال أو الممارسات بما فيها الجرائم ذات الصلة التي تجرمها الاتفاقية، والمشار إليها في المادة (4) منها» حيث نصت هذه المادة أولاً على أ / «التماس موظف عمومي أو أي شخص آخر أو قبوله - بصورة مباشرة أو غير مباشرة - لأي سلع ذات قيمة نقدية أو نفعية أخرى مثل هدية أو خدمة أو وعد أو ميزة لنفسه أو لشخص أو كان أخر مقابل القيام أو الامتناع عن القيام بأي عمل أثناء أداء المهمة العامة المنوطة به» كما بينت الفقرات (ب، ج، د، و، ز، ح، ط) من نفس المادة صور الفساد الأخرى.

وبالرجوع إلى المادة الرابعة من الاتفاقية نجدها أكتفت بذكر صور، ومظاهر أعمال وأنشطة الفساد المختلفة[1].

(1) سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 164.

المبحث الثاني

التأصيل التاريخي للفساد المالي والإداري

لم تعرف البشرية تاريخاً محدداً لنشوء الفساد، فالفساد له جذوره التاريخية التي تضرب في أعماق التاريخ، وتجد بداياتها منذ بداية الخليقة على الأرض، حيث تؤكد حكاية ولدي آدم عليه السلام (هابيل وقابيل) على وجود الفساد منذ زمن سحيق.

فالفساد مرتبط بوجود بني الإنسان، وطالما استمرت الحياة، فليست بالظاهرة الجديدة، أو وليدة الصدفة في مجتمعاتنا المعاصرة، وإنما ترمي بجذورها إلى أقدم العصور، وشهدت تطوراً على مر العصور، ومع تطور الأنظمة والحكومات، ولكي نعالج هذه الظاهرة، ونجتاز هذه الآفة من جذورها، كام لزاماً علينا تشخيص هذا المرض، وذلك من خلال إلقاء الضوء على تاريخه، وكيف تطور، ونمى إلى أن وصل إلى ما نراه الآن.

ولدراسة التأصيل التاريخي للفساد، وتطوره، وتدابير مواجهته عبر العصور، فلم يكن أمامنا غير تتبع تلك الظاهرة خلال العصور المختلفة بداية من العصور القديمة، ومروراً بالعصور الوسيطة وصولاً إلى العصر الحديث، وذلك من خلال ثلاثة مطالب نخص كل مطلب بدراسة هذا المرض في عصر من العصور على التفصيل التالي:

المطلب الأول

الفساد في الحضارات القديمة

هناك العديد من الشواهد، والوثائق التاريخية التي تؤكد على أن هناك وجود لبعض صور الفساد كانت منتشرة في الحضارات القديمة، مثل حضارة بلاد الرافدين، والحضارة المصرية القديمة، والحضارة الإغريقية، والرومانية.

ولدراسة التطور الذي شهده الفساد في تلك الحضارات، ولإلقاء الضوء على بعض صوره ومظاهره خلال تلك الحقبة من الزمن، فسنقوم بعرض موجز لتطور الفساد في كل حضارة من الحضارات السابقة على النحو التالي:

الفرع الأول

الفساد في حضارة بلاد الرافدين

عرفت الأقوام التي استوطنت أرض العراق، والتي تدل الشواهد التاريخية على إنها تُعد أولى الحضارات في العالم الفساد، ومظاهره، لهذا تم الإشارة إلى بعض صور الفساد والعقوبات المرصودة له في القوانين التي عرفتها (أوروك)، و(أرنمو) في الألواح السومرية، ومحاضر جلسات مجلس (أراك)[1].

كما أن الوثائق التي عثر عليها، ويعود تاريخها إلى الألف الثالث قبل الميلاد، أكدت على وجود جرائم الفساد في هذه الفترة من الزمن في تاريخ العراق، حيث كانت تنظر في قضايا استغلال النفوذ في الوظيفة العامة، قبول الرشوة، وإنكار

(1) طه باقر، دراسة من ألواح سومر، (مترجم)، مكتبة المثني، بغداد، 1975، ص 113.

العدالة، حتى أن القرارات الصادرة بالأحكام في هذه الجرائم كانت تصل إلى عقوبة الإعدام[1].

ويلاحظ أن حمورابي ملك بابل، والذي وسع مملكته بضم آكاد، ومعظم مدن بلاد الرافدين تحت حكمه، وسلطاته، وصاحب أقدم تشريعاً في التاريخ، وأكثرهم ذيوعاً في تشريعات العالم القديم (تشريعات حمورابي) قد أشار في المادة السادسة من شريعته إلى جريمة الرشوة.

حيث شدد على إحضار طالب الرشوة أمامه ليقاضيه بنفسه، وهو الأمر الذي يدل على اهتمامه الكبير بمكافحة آفة الفساد[2].

الفرع الثاني

الفساد في مصر الفرعونية

رغم أن نظام الإدارة بمصر الفرعونية كان مثالاً نموذجياً في ذلك الوقت في الدقة والتنسيق، فقد كان لمصر الفرعونية إشارات، ووصايا، وتنبؤات في تنظيم الإدارة، والعلاقات السليمة في الحكم والدولة، كما جاء في تشريع (حور محب) إلا أنها عرفت انتشار الفساد بمختلف صوره، ولقد أشارت إحدى البرديات القديمة التي عُثر عليها إلى انتشار بعض صور الفساد حيث جاء فيها «اختلت الموازين، اختفى الحق، البعض يحاول حتى خداع الآلهة، يذبحون (الإوز) كقرابين، ويقدمونها للآلهة زاعمين أنها ثيران» وهو ما يشير إلى أن الفساد تفشى إلى درجة محاولة البعض خداع الآلهة ذاتها.

---

(1) كريم الغازي، تاريخ القانون في وادي الرافدين، والدولة الرومانية، مطبعة بغداد، بدون سنة نشر، ص 100.

(2) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 96.

ولعل أول ثورة شعبية في تاريخ مصر القديم كانت في أواخر الأسرة العاشرة الفرعونية والتي وضعت نهاية لعصر الدولة القديمة الفرعونية، وبداية لعصر الدولة الوسطى الفرعونية، والتي كان المحرك الأساسي لها هو انتشار الفساد الذي عم البلاد بسبب هيمنة رجال الدين على السلطة، وتفشي الفساد بمختلف صوره، ومظاهره، حيث كانت الوظيفة العامة حكراً على رجال الدين، وكانت الوظيفة تعد ميراثاً ينتقل من الأب إلى أولاده، وهو ما دل عليه خطابات الفلاح الفصيح للملك تيتي الأول[1].

ومن مظاهر الفساد في مصر الفرعونية التواطؤ الذي كان قائماً بين حراس المقابر الفرعونية، ولصوص المقابر لسرقة ما بها من قطع، وحلى ذهبية، وكذلك الفراعنة كانوا يقدمون أبنائهم، وأقاربهم في وظائف الإدارة (المحاباة)، كما انتشرت ظاهرة الإهمال في العمل، والتسيب والرشوة، هذه الأخيرة التي تفشت بسبب النظام المتبع في جباية الضرائب، ونظام الترقية في الوظائف الإدارية، بالإضافة إلى استغلال السلطة[2].

الفرع الثالث

الفساد في بلاد الإغريق القديمة

تميزت الأنظمة السياسية التي سادت اليونان القديمة بأنها أنظمة ديمقراطية، حيث كان الهيكل التنظيمي لأجهزة الحكم في النظام الديمقراطي يتكون من ثلاثة أجهزة هي «المؤتمر العام»، وكان يشمل جميع المواطنين، ومجلس

---

(1) مصطفى سيد أحمد صقر، فلسفة، وتاريخ النظم القانونية، والاجتماعية، دار النيل للطباعة، المنصورة، 1998، ص 101.

(2) المرجع السابق، ص 102.

الخمسمائة، وهو مجلس ابتدعته أثينا لتلافي ضعف المؤتمر العام، والمحاكم التي كانت تقوم بالفصل في العقاب، ومراقبة الموظفين عن طريق اختبار صلاحية المواطن المرشح لتولي الوظائف، وكان التعيين يتم في هذه الأجهزة عن طريق الانتخاب[1].

وعلى الرغم من أن النظام الديمقراطي هو الذي كان سائداً في بلاد الإغريق في هذه الفترة إلا أن الفساد تفشى في المدن اليونانية، وهو ما دفع الكثير من الفلاسفة اليونانيين، والحكماء، والمشرعين إلى وضع إصلاحات لمكافحة هذه الآفة الخطيرة، فنجد (صولون) في تشريعاته المعروفة باسم تشريعات صولون، أو قانون أتيكا، قام بوضع قواعد لإرشاد موظفي الدولة وضبط عملهم الإداري، وسعى لإدخال المثل العليا للمساواة الاجتماعية في بلاد مزقتها نزاعات الأغنياء، والفقراء، حيث استحوذ الأغنياء على كافة الثروات، والوظائف العليا في الدولة[2].

ولقد اهتم الفلاسفة اليونان، وعلى رأسهم أفلاطون من خلال كتاباتهم بمحاربة الفساد ومواجهته، حيث نرى أفلاطون قد تطرق لظاهرة الفساد من خلال مناقشاته، وكتاباته، وكان أبرز كتاباته كتاب (الجمهورية)، والذي تطرق فيه لهذه الآفة الخطيرة، وأما على صعيد كتابه (القوانين) فنراه يحارب الفساد الديني، ويحث على الوحدة الأخلاقية لمدينته.

ونراه أيضاً يحاول الحد من الفساد الاقتصادي، والإداري بحيث لم يسمح للملاك بزيادة أموالهم إلا ضمن حد معين، وعزل المدينة عن البحر لتفادي تبادل التجاري، وإقرار إنشاء هيئة موظفين واجبها مراقبة تصرفات المواطنين[3].

وبالانتقال من أفكار (أفلاطون) إلى أفكار (أرسطو) نرى أن شخص الفساد السياسي من خلال تصنيفه للدساتير، حيث درس مع تلامذته (مئة وثمانية وخمسين) دستوراً لمدن، وحواضر مختلفة، فقد درس (الحق العرفي) لدى،

---

(1) عبد الكريم سعد بن الخثران، مرجع سابق، ص 24.

(2) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 41.

(3) المرجع السابق، ص 43.

وقوانين صولون، ومطالب الحواضر الإغريقية، لذلك ضمن كتابه (الأخلاقيات) التأكيد على دراسة الدساتير ليلاحظ العناصر التي تحافظ على الحواضر، فضلاً عن العوامل التي تدمرها، فهو يصنف المدينة التي يُغويها هدف فاسد بأنها مدينة فاسدة، بل قد تفشل في أن تكون دولة على الإطلاق[1].

لم يكن أرسطو مؤمناً بالحكم المطلق مهما كانت صفة الحاكم حتى ولو كان فيلسوفاً، لذا نراه يشخص ظاهرة الفساد فيما يتعلق بالحكم إلى ثلاثة تتضمنها الدساتير بحسب عدد الحكام، والتي لكل منها شكله الفاسد، والفرق بين الدساتير الصالحة، والفاسدة أن الدساتير الصالحة تمارس الحكم لصالح المحكومين، أما الفاسدة تمارس الحكم لصالح أولئك الفاسدين[2].

الفرع الرابع

الفساد عند الرومان

تأثرت الإمبراطورية الرومانية كغيرها من الدول، والنظم بالفساد، وخاصة في النظام الإداري فرغم أن الرومان قد أخذوا بفكرة المركزية، واللامركزية، ونظام التوظيف، والحكم المحلي إلا أن الفساد استشرى في هذا النظام، وكمثال على ذلك، «نجد أن التعيين في الوظائف العليا في هذه الفترة كان يتم عن طريق الوراثة، أو شراء الوظيفة من الغير، كما تميز النظام الإداري الروماني بتفشي ظاهرة المحسوبية، والوساطة بشكل كبير»[3].

(1) عصام سليمان، مدخل إلى علم السياسة، دار النضال، بيروت، 1989، ص 123.

(2) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 37.

(3) عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، مرجع سابق، ص 25.

المطلب الثاني

الفساد في العصور الوسطى

اتسع نطاق الفساد بجميع صوره ومظاهره في العصور الوسطى، وصار يشمل بالإضافة إلى نظام الحكم، والإدارة العامة، المؤسسات الدينية، والحديث عن الفساد في العصور الوسطى يسوقنا إلى الحديث عن أبرز الأنظمة التي كانت في هذه الفترة وهما: النظام الإقطاعي في أوربا، والنظام الإسلامي في شبه الجزيرة العربية، وما حولها من البلدان الإسلامية.

الفرع الأول

الفساد في أوروبا في ظل النظام الإقطاعي

لقد كانت العصور الوسطى في أوروبا، والتي أطلق عليها بالعصور المظلمة نظراً لهيمنة النظام الإقطاعي على مقاليد الحكم، وسطوة النبلاء، والأشراف من الاقطاعيين الذين استحوذوا على جميع الثروات، والسلطات في الدولة في ذلك الوقت، فعقب سقوط الإمبراطورية الرومانية ظهر النظام الإقطاعي، والذي تميز بالنهب، وانتشار الفوضى، حيث كان يتم شغل الوظائف العامة عن طريق الإرث، كما أن التعيين كان يتم على أساس الوساطة، والمحاباة، حيث كان يتم تقديم الأقارب، والمعارف في هذا المجال[1].

(1) حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 33.

وكان الموظف يحتفظ بوظيفته على أساس أنه صاحب حق إقطاعي فيها مادام يؤدي التزاماته تجاه الملك، وهو الأمر الذي أدى إلى إساءة استخدام سلطة الوظيفة[1].

ولعل السمة المميزة لهذه الحقبة من الزمن في أوربا هي سيطرة رجال الكنيسة على مقاليد الحكم، وتدخلهم في شئون السياسة، وهو الأمر الذي أدى إلى تفشي الفساد الديني خلال هذه المرحلة التاريخية الهامة في أوروبا، على الرغم من تعاليم المسيحية السمحاء اهتمت بالخلق القويم الذي يؤدي إلى تكوين مجتمع خالٍ من الفساد.

فنجد أن الكتاب المقدس (الإنجيل) احتوى نصوصاً تحارب الفساد، ومنها ﴿لا تجمع مع الخطأ نفسي، ولا مع رجال الدماء حياتي، الذين أيديهم رذيلة، ويمينهم ملائة بالرشوة﴾. (مزامير 26، 27 من 9 - 10).

وكذلك يورد الكتاب المقدس في نصر آخر أن ﴿حب المال هو إصابة لأوجاع كثيرة، وفيه تشديد للوقاية من الفساد بشكل غير صريح﴾. (الإصحاح 10).

أما في التوراة (العهد القديم) فتشير إلى أحد أكثر نقاط الضعف في الحياة الإنسانية سواء من الناحية الشخصية، أو الاجتماعية، أو الحكومية، ألا وهو الفساد، وتعتبر رشوة موظف عام، والقضاة من أكثر أشكال الفساد كرهاً لأنها تضعف الأساس القانوني للمجتمع، وتحذر التوراة من الفساد الحكومي، والقضائي، لأنها يمكن أن تفسد الرؤيا حتى لأكثر الناس تديناً، وصلاحاً، فعلى حسب ما جاء في التوراة الفساد لا يأتي على شكل الرشوة المالي فقط بل هناك نوع خفي من الفساد وهو الفساد الناتج عن المصلحة الشخصية[2].

---

(1) عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، مرجع سابق، ص 25.

(2) عبير مصلح، النزاهة والشفافية، والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة، والمساءلة (أمان) القدس، فلسطين، 2007، ص 52.

جاءت نصوص المسيحية، واليهودية المتعلقة بمكافحة الفساد لتشخص، وتحذر من ثقل ظاهرة الفساد، وأثرها الكبير على المجتمع، والفرد كما جاءت لتقويم سلوك الفرد، والمجتمع، وحثه على الطريق القويم الذي فيه النجاة من الإثم.

الفرع الثاني

صور ومظاهر الفساد في ظل الحضارة الإسلامية

رغم سمو الدين الإسلامي، وعلو شأن التشريع الإسلامي، فلقد جاء الدين الإسلامي بقواعد وأسس راسخة في تنظيم كافة المعاملات، وتشييد بنينان قوى لدولة قوية لا مكان فيها للفساد بمختلف صوره، ومظاهره، فإذا ما تمسك الفرد، والمجتمع بأهداف الدين الإسلامي، والأسس والمبادئ القويمة التي جاء بها التشريع الإسلامي، لما كنا في حاجة لبحث مثل هذه الظاهرة التي تفشت في المجتمع ككل، وخاصة في مجتمعاتنا الإسلامية، ولكن يظل الإنسان هو الإنسان على مختلف العصور، والأزمان، ومهما شرع له من قوانين، أو شرائع سماوية، فالنفس أمارة بالسوء إلا من رحم ربي، وبذلك فلم تكن الحضارة الإسلامية في أوج عهدها بمنأى عن الفساد بصوره، ومظاهرة المختلفة.

فإذا كانت البحوث العلمية لم تتوسع في مناقشة الممارسات الفاسدة في عهد صدر الإسلام إلا أن ذلك لا يعني خلو عهد صدر الإسلام من الفساد، فالتاريخ يسجل لنا شيئاً من هذه الممارسات مثل فساد الولاة في ذلك العهد.

ومع انتقالنا إلى العصور الأخرى التي تلت عصر صدر الإسلام نلاحظ أن الآفة انتشرت في العصرين الأموي والعباسي، حيث كان المال يبذل في العصر الأموي للجماعات، والفرق المعارضة لضمان الولاء، وللمحافظة على المناصب، فضلاً عن الرشاوى، والهدايا التي كانت تقدم للولاة، وكبار الموظفين من أجل تقديم التسهيلات للتجار، وغيرهم.

كما يتجلى الفساد بصوره واضحة في العصر العباسي الأخير حيث كانت الوساطات لدى القادة، ونساء القصور أداة الوصول إلى مناصب الوزارة، أو أي مناصب عليا أخرى، كما تفشت الرشوة في الدواوين العباسية، وخاصة ديوان الشرطة[1].

إن ما سقناه من صور، ومظاهر للفساد التي انتشرت في الحضارة الإسلامية في أوج عهدها قد جاء على الرغم من ترسيخ النظام الإسلامي للأسس، والقواعد السليمة التي تقوم عليها سلطة الحكم في الدولة الإسلامية، ولعل من أهم هذه المبادئ الالتزام بالشورى، وبالعدل وبالطاعة للحاكم، ونصرته، كما استخدم الإسلام مختلف الوسائل الوقائية، والردعية لمنع الانحراف، والفساد، كما ركز على القيم الروحية لما لها من دور في ترشيد سلوك الإنسان وتهذيبه، وضبطه الأمر الذي يؤدي إلى التقليل، والحد من الفساد، ومن أهم الوسائل التي ابتدعها الإسلام لمكافحة الفساد بمختلف صوره، وخاصة ظاهرة الفساد الإداري ما يلي[2]:

1 - توليه قيادات إدارية ذات كفاءة، وأمانة.

2 - اعتماد القيم، والمبادئ السامية، والأخلاق الكريمة كأساس للعمل الذي يقوم على الكفاءة والجودة.

3 - تأصيل القيم الإسلامية النبيلة لدى الموظفين.

4 - اعتماد مبدأ الرقابة من خلال نظام الحسبة.

واهتم العديد من علماء الإسلام بالفساد، وسبل مواجهته، ومنهم شيخ الإسلام ابن تيمية حيث تناول هذه الظاهرة في كتاباته في العديد من المواضع، وكذلك العلامة ابن خلدون الذي تحدث في أحد المواضع عن «الجاه المفيد للمال»،

---

(1) عبير مصلح، المرجع السابق، ص 35.

(2) نواف سالم كنعان، الفساد الإداري، والمالي، أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، العدد 23، 2008، ص 92 - 93.

وكأنه يحلل واقعنا العربي المعاصر، إذ يرى أن المال تابع للجاه، والسلطة وليس العكس، كما تكلم عن الأحوال الكثيرة التي تختلط فيها التجارة بالإمارة، إذ يكتسب البعض من خلال المنصب، والنفوذ الإداري في أعلى مراتب جهاز الدولة أوضاعاً تسمح لهم بالحصول على المغانم المالية، وتكوين الثروات السريعة، وتكون بمثابة ريع المنصب، وعالج ابن خلدون ذلك بتخصيص فصل كامل في كتابة تحت عنوان «التجارة مع السلطان مضرة بالرعايا مفسدة للجباية»[1].

المطلب الثالث

الفساد في العصر الحديث

لم يكن الفساد بصفة مطلقة، والفساد المالي، والإداري بصفة خاصة بالظاهرة الجديدة على المجتمعات في العصر الحديث كما سبق وأن بينا، ولكن هذه الظاهرة قد استفحلت في العصر الحديث، حيث أصبحت من سمات هذا العصر، وارتبطت بالوظيفة العامة في معظم الدول سواء أكانت متقدمة أم نامية، وإن كانت تجد في الدول النامية مرتعاً لها، فقد انتشر الفساد في إنجلترا، وفرنسا، وإيطاليا، والولايات المتحدة الأمريكية، وغيرها من الدول المتقدمة في الفترة التي سبقت الثورة الصناعية في أوربا، وحتى بعد الثورة الصناعية كما عانت الدول النامية إن لم يكن كلها من الفساد، ومنها مصر، والعراق، والجزائر، وغيرهم.

لقد صاحب الفساد النهضة الصناعية التي عرفتها أوربا في القرن الثامن عشر الميلادي، حيث كانت الرشوة ومظاهر الفساد الأخرى منتشرة في كل مكان، وقبل ذلك في إنجلترا انتشرت ظاهرة ابتزاز الأموال في الوظائف الرسمية في ظل

---

(1) عبد الرحمن محمد بن خلدون، مقدمة بن خلدون، تقديم إيهاب محمد إبراهيم، مكتبة القرآن الكريم، القاهرة، 2006، ص 292.

حكم الملكة إليزابيث (1558 - 1603) واعتبرت ذلك كعذر لعدم زيادة الرواتب، ومن صور الفساد أيضاً أن أمين صندوق الحرب كان يحصل على 16000 جنيه سنوياً علاوة على راتبه، حيث يحافظ على أسماء الجنود الموتى في قوائم الجيش، ويضع مخصصاتهم في جيبه ويبع الملابس المخصصة لهم[1].

وكذلك إبان حكم ملوك (آل ستيوارت) كان الفساد وسيلة للتأثير على أعضاء البرلمان وذلك بشراء أصواتهم، كما انتشرت ظاهرة شراء المناصب في البحرية، أو الجيش، وحتى مقاعد البرلمان من قبل الإقطاعيين، واستمر هذا الأمر حتى نهاية القرن [2]19.

كما تفشى الفساد في الدوائر الحكومية في إيطاليا في عصر النهضة، وكانت سمعة المحاكم سيئة لكثرة ما فيها من صور الفساد وخاصة الرشوة.

أما في فرنسا فقد انتشر الفساد بصورة كبيرة، وخاصة في المرحلة التي سبقت الثورة الفرنسية فقد بلغ مجموع الاختلاسات التي تدخل في عداد خيانة الوظيفة، والتي ارتكبها الوزراء، والضباط ووكلاء الملك، والموظفون ما يقارب 15 مخالفة في إطار المجموعة الرئيسية للنصوص الملكية التي صدرت عام 1752، هذه الأخيرة التي جرمت جميع أشكال الابتزاز والتبديد للممتلكات، أو الأموال الملكية، وكذا حالات الاختلاس، واستغلال السلطة التي يرتكبها العسكريون، وشاغلوا الوظائف العامة[3]، ولقد كان لويس الرابع عشر ملك فرنسا يعتقد أن كل إنسان في رأيه قابلاً للرشوة مما يدل على انتشار الفساد في عهده، وقد كان الفساد القضائي أحد أهم الأسباب الرئيسية المفجرة للثورة الفرنسية.

---

(1) عز الدين بن تركي، "الفساد الإداري، أسبابه، آثاره، وطرق مكافحته، إشارة لتجارب بعض الدول"، حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد الإداري والمالي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، وعلوم التيسير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2012، ص 3.

(2) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 45.

(3) بير لاكوم، الفساد، ترجمة سوزان خليل، عين الدراسات، والبحوث الإنسانية، والاجتماعية، القاهرة، 2003، ص 40.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فقد انتشر الفساد بكثرة، وصاحب عمليات النمو، والتطور والنهضة التي شهدتها الدولة في جميع المجالات السياسة، والاقتصادية، والاجتماعية، والإدارية.

وقد عرفت الولايات المتحدة الأمريكية الكثير من الفضائح المالية خاصة مع نهاية الفرن 19، كما تم الاستيلاء على الأراضي بدون وجه حق كما ظهرت فئة من الصناعيين، والمهندسين المتخصصين في السكك الحديدية تستخدم الفساد لتمرير مصالحهم فضلاً عن استخدام أعضاء الكونجرس للفساد لتمرير مصالحهم الشخصية.

ورغم ذلك فإن الولايات المتحدة الأمريكية عرفت الكثير من الفضائح المتعلقة بالفساد وخاصة في مجال الحملات الانتخابية (الفساد السياسي)، غير أن النقطة التي أفاضت الكأس هي فضيحة «ووترجيت» عام 1972 التي أجبرت الرئيس «نيكسون» على التخلي عن منصبه كرئيس للولايات المتحدة الأمريكية، بعدما تم اكتشاف قيامه بتجسس سياسي ضد معارضيه، وإخفاء مساهمات كبيرة ضخمة وغير شرعية[1].

وفي عام 1980 وجه الاتهام إلى معظم كبار الإداريين في البيت الأبيض من مساعدي الرئيس ريجان بارتكابهم جرائم التلاعب بأموال الحكومة الفيدرالية الأمريكية، واستغلال النفوذ[2].

وفي عام 1995 بلغ عدد الموظفين الحكوميين في الإدارة الأمريكية ممن أدينوا بتهم الفساد الإداري 1712 موظفٍ.

---

(1) بير لاكوم، المرجع السابق، ص 95.

(2) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 47.

وفي عام 1998 ارتكب الرئيس كلينتون جريمته النكراء في حق ثقة شعبه به، وخيانته لبعض بنود الدستور الأمريكي، والخروج على القيم والآداب معلناً جريمته، وذلك باستغلال النفوذ والخروج عن القيم، والآداب[1].

وأما عن صور، ومظاهر الفساد في الدول العربية فعلى الرغم من التشريعات واللوائح والأنظمة المحاربة للفساد المالي والإداري، في معظم الدول العربية، إلا أن الفساد المالي والإداري بصوره ومظاهره المختلفة قد غيم على مجتمعاتنا العربية بأشكال، وصور متعددة.

ففي دولة الإمارات العربية المتحدة أعلنت عن ضبط شبكة من الموظفين الفاسدين الذين استغلوا وظائفهم لخدمة أغراضهم الشخصية غير المشروعة.

وفي اليمن بدأت الدولة باتخاذ إجراءات تستهدف رموز الفساد المالي، وقد تجاوز ذلك ما يقارب 155 قضية فساد في الأجهزة الإدارية بالدولة اليمنية[2].

وفي لبنان أشار رئيس وزرائها إلى تفشي الفساد بسبب ضعف أجهزة المراقبة، والتدخلات السياسية، والطائفية.

وفي مصر على الرغم من المحاولات المتكررة في محاربة الفساد، إلا أنها مازالت تعاني من انتشاره بسبب قدم وترهل الجهاز الإداري، وتضخمه، فقد احتلت جرائم الفساد الإداري نصيب الأسد مما حدا بقضايا صغار موظفي الدولة أن تتوارى نسبياً في ظل فساد بعض كبار الموظفين القابعين على رأس المجتمع، حيث شهدت مصر حوالي 63 ألف قضية فساد عام 2000 توزعت بين المصالح، والوزارات بمعدل حوالي 63 قضية فساد مالي، وإداري كل دقيقتين، وأعلن عام 2002 عن نحو 36 ألف قضية فساد مالي، وإداري، مست كل أوجه الحياة الإدارية، والقضائية والمجموعات المحلية، ومجالات أخرى عديدة[3].

---

(1) المرجع السابق، ص 48.

(2) طلال بن مسلط الشريف، ظاهرة الفساد الإداري، وأثرها على الأجهزة الإدارية، مطبعة جامعة الملك عبد العزيز، العدد 2، 2004، ص 39.

(3) نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، كتاب المرجعية، إصدار المركز اللبناني للدراسات، 2005، ص 111.

ومما سبق عرضه عن التأصيل التاريخي للفساد، وخاصة الفساد المالي، والإداري، يمكننا أن نؤكد أن الفساد المالي، والإداري ليس وليد اليوم، وإنما هي ظاهرة تضرب بجذورها في أعماق التاريخ فهي قديمة قدم البشرية، ولا يمكن حصرها في مجتمع معين، وبغض النظر عن مدى ما توصل إليه هذا المجتمع من تقدم، ورقي، أو حصرها في زمن ما، فالفساد المالي والإداري تعددت أشكاله، وتطورت عبر العصور التاريخية ومازال يكشف عن أشكال جديدة له في كل يوم، وهو ما دعا إلى تضافر القوى المحلية والدولية، لوضع آليات لمواجهة هذه الظاهرة الخطيرة.

الفصل الثاني

أسباب الفساد المالي، والإداري، وأنواعه، وآثاره المختلفة

بعد أن انتهينا من عرض مفهوم الفساد المالي، والإداري وعرضنا للاختلافات الفقهية، والتشريعية التي وضعت في تعريفه، وبعرض التأصيل التاريخي له، والتطور الذي شهدته هذه الظاهرة الخطيرة، فأنه من المهم في المقام، ونحن مازلنا في عرض ماهية الفساد المالي، والإداري أن نشير إلى أسبابه ودوافعه، وأبرز أنواعه، والآثار المترتبة عليه، فلا يمكن لنا الحديث عن علاج لمشكلة ما قبل أن نتطرق لأسبابها، ومظاهرها، والآثار المترتبة عليها، إذ أنه غالباً ما يأتي علاج المرض من أسبابه ومظاهره.

وفي صدد حديثنا عن أسباب الفساد المالي، والإداري، وأنواعه، والآثار المترتبة عليه نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي:

- **المبحث الأول:** أسباب الفساد المالي، والإداري.
- **المبحث الثاني:** أنواع الفساد المالي، والإداري.
- **المبحث الثالث:** الآثار المترتبة على الفساد المالي، والإداري.

المبحث الأول

أسباب الفساد المالي، والإداري

إن الفساد المالي، والإداري ظاهرة مركبة يكتنف جوانبها الكثير من الغموض ويرجع عوامل انتشارها إلى مجموعة من الأسباب، والدوافع المتداخلة، والتي قد تتواجد جميعها في دولة ما، وقد يتواجد بعضها، فأسباب الفساد تختلف من دولة لأخرى، كما تختلف أسباب هذه الظاهرة في الدول النامية عنها في الدول المتقدمة، رغم أن طرق ممارسة الفساد متشابهة إلى حد كبير، وقديماً كتب في هذا المجال العلامة ابن خلدون في القرن الرابع عشر الميلادي، وكأنه يحلل عصرنا الحالي قائلاً «أن أسباب الفساد هو الولع بالحياة المترفة بين أفراد الجماعة الحاكمة، وقد لجأ أفراد الجماعة الحاكمة إلى الممارسات الفاسدة لتغطية النفقات التي يتطلبها الترف»[1]، ولكن من خلال البحث عن أسباب، ودوافع الفساد في معظم الدول يمكننا أن نرجعه إلى مجموعة من الأسباب تعزى لها هذه الظاهرة الخطيرة، والتي تعد قسيم مشترك بين أغلب الدول فيما يتعلق بأسباب هذه الظاهرة.

وترجع الأسباب الأساسية للفساد المالي، والإداري، إلى شبكة معقدة من العوامل الإدارية، والاقتصادية، والمالية، والقانونية، والاجتماعية، والسياسية، ونتيجة لتداخلها معاً أضحى من الصعب التمييز بينها تمييزاً واضحاً من الناحية العملية.

وسنحاول إلقاء الضوء على أسباب الفساد المالي، والإداري من خلال تقسيم هذه الأسباب إلى خمس مجموعات هي: الأسباب التي تتعلق بالموظف العام (أسباب شخصية)، والأسباب المتعلقة بالوظيفة العامة، أو المرفق العام، والأسباب المتعلقة بسيادة القانون، والسياسة التشريعية، وأسباب متعلقة بالظروف الاجتماعية،

---

(1) عبد الرحمن بن محمد بن خلدون، مرجع سابق، ص 181.

والأسباب المتعلقة بالمالية العامة للدولة، والظروف الاقتصادية، ونخصص لكل مجموعة من الأسباب مطلب نتناول فيه كافة جوانبه على النحو التالي:

المطلب الأول

الأسباب المتعلقة بالموظف العام

تتعدد العوامل، والأسباب التي يمكن أن تدفع الموظف العام إلى ارتكاب جرائم الفساد المالي، والإداري، وهذه الأسباب قد تكون موروثة، أو مكتسبة.

1 - الأسباب الشخصية:

أ - الأسباب الوراثية:

يقصد بالعوامل الموروثة «مجموع الدوافع المتعلقة بالحاجات الأساسية للإنسان والقدرات العامة، والقدرات العقلية الخاصة»، وتتمثل الدوافع المتعلقة بالحاجات الأساسية للإنسان، والتي لا غنى للفرد عن إشباعها، حتى يبقى على قيد الحياة كالحاجة إلى الأكل والشرب، والمسكن... وقد يؤدي النقص في إشباع الحاجات الفسيولوجية إلى إصابته بالقلق، والتوتر، والتفكير الدائم في كيفية إيجاد مصادر أخرى لإشباع النقص الأمر الذي يوقع الموظف في الفساد[1].

أما القدرات العقلية العامة كالذكاء، والغباء فلها تأثير على الأعمال الإدارية للموظف، فإذا انخفض ذكاء الفرد إلى الغباء، والقصور العقلي فإن ذلك سيدفع الموظف إلى عدم التمييز بين السلوك السوي، والسلوك المنحرف، الأمر الذي قد يوقعه في الفساد المالي، والإداري، وهذا الأخير غير مرتبط بالنقص العقلي فقط،

(1) محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، 2007، ص 74.

ولكن نجده في كثير من الحالات يرتبط بالذكاء والقدرات العقلية الخارقة، وذلك عندما يتعلق الأمر بجرائم التزوير، والاحتيال، والرشوة، والاختلاس[1].

أما القدرات الخاصة كالقدرات اللفظية، والقدرة على الحساب، والكتابة، والقدرة اليدوية، والتي يحتاجها الموظف للنجاح في عمله، وكلها تؤثر على سلوكه في العمل، قد يكون لها تأثير كبير على ارتكاب الموظف العام لبعض صور الفساد المالي، والإداري.

ب - العوامل المكتسبة:

يمكن إجمال العوامل، أو الدوافع المكتسبة في الرغبات، والحاجات التي يريد الفرد إشباعها باعتباره فرداً في جماعة، كالحاجة إلى كسب الاحترام، والتقدير، والرغبة في التمييز، والظهور، وتحقيق الذات، وكل هذه الحاجات تدفع الفرد، وتحركه لاتخاذ موقف، وسلوك معين يسعى من ورائه إلى إشباع رغباته، وإذا لم تتحقق حاجة الفرد، فإن ذلك يخلق نوعاً من التوتر، والقلق، ويحس الموظف بالحسرة، والحرمان، الأمر الذي قد يوقعه في الفساد الإداري، كما يؤدي إلى إضعاف روح التعاون بين الجماعة الذي يترتب عليه البطء في العمل الإداري[2].

2 - تراجع الوازع الديني والأخلاقي:

يمثل الدين عاملاً مهماً في دفع الفساد، والحد من انتشاره، بما يمثله الدين من رقيب داخلي ذاتي، فإذا ضعف الوازع الديني انحسر الضمير الأخلاقي، وسيطرت وساس الشيطان على العبد، فاتبع شهواته، وتتبع تحقيق رغباته من غير ضابط، ولا معيار[3]، ويصبح أقرب إلى الوقوع في الجريمة لعدم وجود الرقيب على تصرفاته، وسلوكياته، قال الله تعالى: ﴿كَلَّا بَلْ رَانَ عَلَى قُلُوبِهِمْ مَا كَانُوا يَكْسِبُونَ﴾ (سورة المطففين الآية 14).

---

(1) المرجع السابق، ص 75.

(2) محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 76.

(3) حاجا عبد العالي، مرجع سابق، ص 71.

وكلما كان الإنسان قريباً من ربه كان بعيداً عن الوقوع في العمل السيئ، وإذا أعرض عن عبادة ربه كان أقرب إلى الخطأ، ولا يضبط النفس البشرية في طلبها لما زين لها إلا التزامها بشريعة الله تعالى، فإذا ضعف الالتزام سارت وراء شهواتها، وطلباتها من كل سبيل[1].

المطلب الثاني

الأسباب المتعلقة بالوظيفة العامة، أو المرفق العام

هناك العديد من أسباب الفساد المالي والإداري مرجعها الوظيفة العامة ذاتها، وسوء التنظيم الإداري للجهاز الإداري، وتضخمه، والتعقيد في الإجراءات، والبيروقراطية، والروتين الحكومي، كل هذه العوامل مجتمعة، والتي ترتبط بالوظيفة العامة، وتنظيم المرفق العام، بلا شك كان لها أثراً إيجابياً في انتشار الفساد، وتوغله في مؤسسات الدولة، والمصالح الحكومية بها.

وتنصب الوظيفة العامة على إدارة المرافق العامة، والمرفق العام هو «كل مشروع تديره الدولة، أو تشرف على إدارته، ويعمل بصفة دائمة، ومنتظمة تحت إشراف رجال الإدارة العامة لتزويد الجمهور بالحاجات العامة».

فالفساد المالي والإداري يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالبيئة الداخلية للمنظمة، فله ظروف مشجعة ومحفزة، وأخرى مقاومة، أو رافضة، والمنظمات المتطورة في نظمها، وأساليب عملها والتي تدار من قبل قيادة ذات كفاءة، ومخلصة، أقدر على حماية ذاتها من التلوث بالفساد من المنظمة المتخلفة في إدارتها ونظمها.

---

(1) عبد الكريم بن سعد بن الخثران، مرجع سابق، ص 29.

ولقد تناولت العديد من الدراسات أثر العوامل الإدارية على انتشار الفساد داخل المنظمات، والمرافق العامة، وانتهت إلى حصر الأسباب والمنافذ التي تعد مناخاً مناسباً للفساد المالي والإداري، أو تبعث عليه، أو تمهد له، يمكن أن نشير إلى أبرزها على النحو التالي:

1 - تضخم الجهاز الإداري:

عرفت معظم الدول العربية منذ منتصف التسعينات من القرن الماضي توسعاً ملحوظاً في القطاع الحكومي استجابة للزيادة المفرطة في حجم الطلب على الخدمات العامة، غير أن عملية التوسع هذه تجاوزت حدود المعقول، الأمر الذي أدى إلى تضخم الجهاز الإداري من خلال الزيادة الكبيرة في عدد الموظفين العموميين مع الثبات النسبي لحجم النشاط الذي تقوم به مما أدى إلى آثار سلبية منها تداخل الاختصاصات، والبطالة المقنعة[1].

ولعل مرجع التضخم في الجهاز الإداري في معظم الدول العربية يعزى إلى نظم التعيين، والترقية في الوظيفة العامة، هذا فضلاً عن إسراف بعض القيادات الإدارية والسياسية العليا في تعيين بعض الأنصار، والأتباع، والأقارب، بصرف النظر عن كفاءتهم، وحاجة المنظمة إليهم[2].

ففي مصر فإن نظم الاختيار، والترقية في الوظيفة العامة تفتقر إلى الآليات اللازمة لمنع الفساد، حيث نص قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 على طريقتين للتعيين في الوظيفة العامة هما: نظام التعيين الدائم، وهو الأصل، ونظام التعيين المؤقت، وفي كلا النوعين توجد طريقتان لاختيار العاملين هما: شغل الوظيفة العامة بامتحان، وشغل الوظيفة العامة بالمسابقة بدون امتحان، ووضع القانون لكل طريق منهما معايير المفاضلة، ففي الحالة الأولى شغل الوظيفة

---

(1) حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 72.

(2) صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية، والتدريب، الرياض، 1994، ص 113.

العامة بامتحان، تقوم الجهة الإدارية بالإعلان عن الوظائف الشاغرة لديها في صحيفتين يوميتين، ثم تقوم بعقد امتحان للمتقدمين للوظيفة، ثم يتم ترتيب المتقدمين تنازلياً وفقاً لنتائج الامتحان، وفي النهاية يتم اختيار أفضل المتقدمين في ضوء العدد المطلوب، والجدير بالذكر أن الجهة الإدارية وحدها هي التي تقوم بوضع الامتحان، وتقييم الإجابات، وهو ما يفتح الباب للوساطة، والمحسوبية في ظل استئثار الجهة الإدارية بوضع الامتحان، وتقييم الإجابات دون أي رقابة حقيقية من جهة خارجية، مما يسهل عملية التلاعب لاختيار عناصر بعينها، خاصة إذا كان أحد، أو بعض المتقدمين للوظيفة على صلة قرابة أو علاقة ما بأحد العاملين في الجهة الإدارية[1].

أما إذا كان شغل الوظيفة العامة بدون امتحان، فيتم ترتيب المتقدمين ترتيباً تنازلياً بحيث يأتي على رأس القائمة الحاصل على أعلى مؤهل، وعند التساوي في المؤهل تكون الأولوية للأعلى في مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية، فالأقدم تخرجاً، فالأكبر سناً، وهذه الطريقة تغلق الباب أمام المحسوبية، والوساطة في التعيين في الجهات الحكومية، إلا أنها تنتقد على أساس أن الأعلى مؤهلاً، والأكبر سناً ليس دائماً هو الأكفأ لشغل الوظيفة[2].

أما عن الترقية في الوظائف القيادية وفقاً للقانون 5 لسنة 1991 فإما أن تكون بناءً على السلطة التقديرية لجهة الإدارة، أو بناءً على الأقدمية، وفي كلا الحالات تفتح الباب للوساطة، والمحسوبية، حيث يشغل المنصب عادة غير الأقدر، والأجدر على تحمل مهامه، ومسئولياته[3].

(1) حسين محمود حسن، دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة 25 يناير، نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة، مركز العقد الاجتماعي، 2011، ص 19.

(2) المرجع السابق، ص 20.

(3) حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 74.

وقد أدى هذا القصور في نظام التعيين، والترقية إلى تكدس الجهات الحكومية بعاملين لا تحتاج إليهم، فتعيينهم لم يكن بسبب حاجة هذه الجهات إليهم، ولكن بسبب الوساطة، والمحسوبية لمجاملة العاملين، وتعيين أبنائهم، أو تلبية لتوصية، أو طلب من مسئول، أو للرشاوى في التعيينات إلى أن وصل عدد العاملين بالجهاز الإداري للدولة 6 مليون عامل تحتاج الإدارة منهم الربع فقط.

كل ذلك أدى إلى زيادة العمالة غير الكفء في المنظمات، والمؤسسات الحكومية المختلفة عن متطلبات العمل الحقيقية.

ولظاهرة تضخم الجهاز الإداري آثار سلبية على سير العمل الإداري بعض منها ما يدخل ضمن مظاهر الفساد المالي والإداري كالإهمال، والتكاسل، والوساطة، والمحسوبية، والرشوة، كمقابل لتأدية الخدمة المكلف الموظف بتأديتها قانوناً.

2 - سوء التنظيم الإداري والميل نحو المركزية، وعدم التفويض في صنع القرارات:

عندما تسوء الإدارة، ويفتقد التنظيم، وتتضارب الاختصاصات، يصعب إنجاز المهام، والمعاملات الإدارية، مما يجعل الطريق مفتوحاً أمام ظهور بعض الموظفين الفاسدين، ويعتبر عامل عدم تحديد الاختصاصات، وتوزيعها بدقة بين الموظفين السبب الأهم للانحراف الإداري.

فتركيز السلطات، والصلاحيات في قمة الهرم الإداري، وقصور التفويض للمستويات الإدارية الدنيا، أحد أهم الأسباب المباشرة للفساد الإداري في الدول النامية بما فيها الدول العربية، وبصفة خاصة في العراق، ومصر، والجزائر[1].

---

(1) سعيد بن محمد بن فهد الزهيري القحطاني، إجراءات الوقاية من جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005، ص 81.

فرغم أن الدول العربية أخذت بنظام اللامركزية الإدارية، ونصت عليه الكثير من القوانين إلا أن الممارسة العملية أثبتت تركز السلطة الإدارية بالمستويات العليا المتمثلة في الوزارة، وعلى المستويات الإدارية الأخرى تنفيذ هذه القرارات، والتي قد تكون غير سليمة، أو غير واقعية بحكم بُعد الموظف المتخذ للقرار عن موقع التنفيذ، فانشغال كبار المسئولين الإداريين بالأمور الصغيرة، نظراً للمركزية الشديدة التي يحرصون عليها، بحيث لا يبقى لديهم الوقت الكافي للالتفات إلى الأمور الاستراتيجية المهمة، وإبعاد الكفاءات العلمية ذات الخبرة، ومنعها من الوصول إلى سلطة القرار جعل الجهاز الإداري معرض، ومهيأ إلى انتشار الفساد فيه[1].

وتؤدي المركزية الشديدة، وعدم تفويض السلطة، وتعدد المستويات الإدارية إلى بعض الآثار السلبية منها «اختناق العمل، بطء القرارات الإدارية، إضعاف الروح المعنوية للموظفين، انخفاض الأداء»، الأمر الذي يؤدي إلى ظهور بعض الانحرافات الإدارية مثل الإهمال، وعدم تحمل المسئولية، والواسطة[2].

3 - تعقيد الإجراءات الإدارية، وغلبة الطابع البيروقراطي في الإدارة:

إن تبسيط الإجراءات الإدارية وسيلة فعالة لتحقيق أهداف المنظومة الإدارية، والأفراد العاملين على السواء، فالاعتماد على القواعد، والإجراءات المحددة ليس له خطورة في حد ذاته، ولكن الخطورة الأساسية تكمن في تعقيد هذه الإجراءات، والاعتماد عليها اعتماداً مطلقاً بلا أي تصرف، والتذرع بها لعرقلة سير العمل الإداري[3].

---

(1) صلاح مناور الحجيلي، بعض العوامل المؤثرة في الفساد الإداري بالجمارك، رسالة ماجستير، معهد الدراسات العليا، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2001، ص 39.

(2) محمد الصيرفي، مرجع سابق، ص 80.

(3) السيد علي شتا، مرجع سابق، ص 30.

فتعقيد الإجـراءات والتمسك بحرفيتها، وجمودها يـؤدي إلى التسويف، والمماطلة، والتـأخير في قضاء المعاملات الإداريـة، حيث يظل صاحب المعاملة الإدارية، ينتقل بين أروقة المكاتب، وفي الممرات دون أن تمكنه من معرفة المطلوب منه، أو سبب التأخير، فرغم أن المكاتب مكتظة بالموظفين، والظروف مهيأة للعمل، ولكن عدم توزيع الأعمال بين الموظفين توزيعاً عـادلاً، وعدم انضباط كثير منهم، وعدم التزامهم بمواعيد العمل الرسمية، وخروجهم لأغراضهم الخاصة في أثنائها.

كل هذه الأسباب، وغيرها تؤدي إلى تعطيل العمل، وتأخيره، وتجبر أصحاب المعاملات على التردد والانتظار لساعات طويلة، مما يجعلهم يبحثون عن أيسر الطرق، وأسرعها لإنجـاز معاملاتهم حتى ولـو كانت غير مشروعة الأمـر الذي يؤدي إلى تفشي صور من الفساد الإداري، كالرشوة، الهدايا، أو الوساطة.......، ونحوهم[1].

4 - ضعف الرقابة والمساءلة الإدارية:

تنقسم الرقابة الإدارية إلى نوعين: رقابة ذاتية تمارسها الأجهزة الإدارية بنفسها على نفسها عن طريق إدارات متخصصة تسمى إدارات التفتيش، والمتابعة، أو التفتيش المالي، والإداري، وهذه الإدارات توجد في كل وحدة إدارية، أو مركزية، أو المحافظات، والوزارات، وأما النوع الثاني من آليات الرقابة الإدارية فيتمثل في الأجهزة الرقابية المستقلة كجهاز الرقابة الإدارية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وجهاز التنظيم والإدارة في مصر، وديوان الرقابة المالية، وهيئة النزاهة العراقية.

وينظم القانون العمل الرقابي بكل أداة رقابية من الأدوات، والآليات السابقة، ففي حالة اكتشاف أي من هذه الإدارات لأي انحراف، أو فساد، أو تقصير في أداء العمل تقوم بإحالة الأمر إلى إدارة الشئون القانونية بذات الجهة، أو النيابة العامة، أو الإدارية بحسب الأحوال، وبحسب جسامة الجرم المرتكب.

---

(1) سعيد بن محمد بن فهد القحطاني، مرجع سابق، ص 84.

إلا أن الرقابة الإدارية الذاتية رغم ضرورة وجودها، حيث أن الهدف الرئيسي من وجودها ليس لصيد الأخطاء للعاملين، ومحاسبتهم بقدر ما هو إصلاح المنظومة الإدارية، والقضاء على الفساد، ومنع تكرار هذه الأخطاء في المستقبل، ولكن دورها ليس مفعلاً، حيث أن الدور المنوط بها أن تقوم به لا يؤتي بثماره، ولعل ذلك مرجعه من ناحية إلى غياب التفتيش الذي تقوم به أجهزة التفتيش المركزية في الوزارات، والمحافظات على إدارات التفتيش في الوحدات الفرعية للتأكد من مدى قيام هذه الإدارات الأخيرة بالتفتيش الدوري لكشف المخالفات في الأجهزة التابعة لها، ويجب عدم الخلط بين التفتيش الذي نقصده في هذه النقطة، وهو التفتيش على إدارات التفتيش، والمتابعة، وبين التفتيش الذي يقوم به الجهاز المركزي للمحاسبات، حيث أن رقابة الجهاز الأخير تنصب على الجوانب المالية دون أن تتطرق إلى مدى قيام إدارة التفتيش بدورها على الوجه الأكمل من عدمه، وكذلك ديوان الرقابة المالية في النظام الإداري العراقي[1].

أما عن النوع الثاني من آليات الرقابة الإدارية، والمتمثل في الأجهزة الرقابية المستقلة في كل من مصر، والعراق، فلكل جهاز من هذه الأجهزة القوانين، واللوائح التي تنظم عمله، وآليات الرقابة التي يضطلع القيام بها، ورغم أن القوانين، واللوائح تعطي لهذه الأجهزة سلطة حسب تخصصها في الرقابة على الوحدات، والهيئات، والمؤسسات الحكومية إلا أن دور هذه الأجهزة مازال رهيناً في العملية الرقابية، وكشف صور الفساد والقضاء عليه، حيث أن أدائها في العراق ومصر ليس على المستوى المطلوب، ولعل مرجع ذلك إلى الرشاوى المقنعة التي يتقاضاها بعض أعضاء الهيئات في صورة هدايا، أو امتيازات، وهذا فضلاً عن الكشف عن العديد من جرائم الفساد بين أعضاء هذه الأجهزة.

(1) حسين محمود حسن، مرجع سابق، ص 19.

5 - عدم مواكبة سياسة الأجور للظروف الاقتصادية، ومتطلبات المعيشة:

إن جمود، أو ضعف سياسات الأجور، والمرتبات، والحوافز، والمكافآت، وعدم مواكبتها للظروف الاقتصادية، والتغيرات الجذرية في المجتمع، يجعلها عاجزة عن توفير الحد الأدنى من مستلزمات العيش الكريم لشرائح الموظفين، فيضطرون إلى سد حاجاتهم بوسائل وطرق غير مشروعة، كقبول الرشاوى، والهدايا، وتحرير المعاملات غير القانونية، والتساهل في دفع الضرائب، والرسوم وغيرها......[1].

وفي كثير من البلدان النامية على رأسها مصر، والعراق، نجد أن رواتب العمال والموظفين لا تواكب الارتفاع المتزايد، والمستمر في الأسعار، وفي مستوى المعيشة، ولا تفي باحتياجات الموظف، وأسرته الأساسية، مما قد يضطره إلى الانحراف الوظيفي بجميع صوره لسد العجز.

ففي مصر يعاني نظام المرتبات من عدة مشكلات تتمثل في ضعف المرتبات عموماً، إذ تعتبر المرتبات في مصر متدنية جداً، باستثناء بعض القطاعات التي تعطي مرتبات كبيرة، ورغم الزيادة التي تمت على الأجور في الآونة الأخيرة بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير بوضع الحد الأدنى للأجور 1200 جنية يخصم منها التأمينات، والضرائب، وغيرها فإن هذه الزيادة مازالت عاجزة عن أن تضع الموظف على بداية الخط للحياة الكريمة، إذ أن معدلات التضخم، وارتفاع الأسعار تفوق بكثير هذه الزيادة في المرتبات[2].

كذلك من المشكلات الرئيسية التي تعاني منها منظومة الأجور للموظفين في مصر غياب العدالة في توزيع المرتبات، فهناك شعور عام لدى المصريين بخرق العدالة في توزيع المرتبات حتى في ظل التشابه في الواجبات، والمسئوليات، ويتضح

---

(1) عامر الكبيسي، "الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص، والتحليل، والمعالجة"، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، عدد 1، 2000، ص 99.

(2) حسين محمود حسن، مرجع سابق، ص 20.

عدم العدالة إذا ما قورنت مرتبات العاملين في الحكومة المركزية مع العاملين في المحليات، حيث يستحوذ الموظفون في المستوى المركزي على 49 % من إجمالي الأجور، وهم يمثلون 31 % فقط من قوة العمل، على الجانب الآخر يحصل الموظفون العاملون في مؤسسات الحكم المحلي على 40 % من إجمالي الدخل رغم أنهم يمثلون 54 % من إجمالي قوة العمل في الوظيفة العامة[1]، كما اتضح عدم العدالة أيضاً إذا ما تمت مقارنة مرتبات العاملين على المستوى المحلي، وبعضهم البعض، أو على المستوى المركزي، وبعضهم البعض على سبيل المثال يقل الأجر الإجمالي لموظف يعمل في الوزارات ذات الدخل الضعيف مثل وزارة التربية والتعليم أو الزراعة، أو التضامن عن عشر أجر مثيله الذي يعمل في الوزارات والهيئات الغنية مثل هيئة الاستثمار، والضرائب العامة خاصة ضرائب المبيعات، وهيئة قناة السويس[2].

ويولد ضعف الرواتب، وعدم العدالة في توزيعها، نوعاً من عدم الرضا، ويجعل البعض يبررون لأنفسهم بغير حق اللجوء إلى ممارسات الفساد لتحسين دخولهم، خاصة إذا كانت لا تلبي احتياجاته الأساسية، حيث يتردد على لسان الموظف المرتشي مقولة «أعطني مرتب الموظف في هيئة، أو وزارة كذا، وأنا لن أقبل الرشوة»[3].

ويجدر بنا أن نشير إلى أن من أهم المشاكل التي تواجه منظومة الأجور في مصر، وغيرها من الدول العربية، وخاصة العراق عدم ربط الأجور المتغيرة بالأداء، والنزاهة، فالهدف الرئيسي من تقسيم المرتبات إلى مرتبات ثابتة، وأجور متغيرة من حوافز، وبدلات، ومكافآت مالية، وعينية، هو التفرقة بين الموظف الكفء

---

(1) المرجع السابق، ص 21.

(2) عبد الفتاح الجبالي، "نحو مجتمع أكثر شفافية في مصر"، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، 2010.متاح على: 7 / 4 / 2014.

www.acpss.ahram.org.eg / acpss - dedi / text / pdf / trans.1 %205.pdf

(3) حسين محمود حسن، مرجع سابق، ص 22.

المجتهد، وغيره ممن لا يتصفون بهذه الصفات، إلا أن الهدف غير مفعل في مصر، والعراق، والعديد من الدول العربية، فالواقع أن نظام الأجور لا يرتبط بالجدارة أو الكفاءة، بل يرتبط فقط بتصنيف الوظيفة، وسنوات العمل، فغياب نظام الثواب، والعقاب عن المرتبات التي تدفع لقطاع عريض من الموظفين الحكوميين، وحلول المحسوبية، والعلاقات الشخصية كوسيلة لنيل الأجر المتغير بدلاً من الكفاءة، والنزاهة كان له أبلغ الأثر في انتشار الفساد الإداري بصوره في معظم القطاعات الحكومية في مصر، وغيرها من الدول العربية.

وفي العراق نجد أن تكلفة الفساد بالنسبة للفقراء في العراق تستمر بالتفاقم، حيث أدى الفساد إلى ازدياد تكلفة الحاجات الأساسية للناس مثل الكهرباء، والغاز، والدواء، وحتى الغذاء، ولهذا فعندما تتوفر الفرصة للاستفادة من الفساد فإن عدداً متزايداً من العراقيين يستغلون هذه الفرصة وذلك كوسيلة لإشباع حاجاتهم الأساسية، مما ينعكس على إدارة العدالة، وحكم القانون، والنظام التعليمي في العراق، وهناك تقارير تشير إلى تزايد أعداد الضباط في الشرطة الذين يأخذون الرشاوى لإنجاز الأعمال، أو للتعيين.... الخ كما أن العدالة يتم إعاقتها بواسطة الفساد[1].

المطلب الثالث

الأسباب المتعلقة بسيادة القانون والسياسة التشريعية

إن القانون هو مجموعة من قواعد قانونية عامة مجردة ملزمة تنظم العلاقة بين الأشخاص في المجتمع، ومن ثم فإن تطبيقه على المجتمع حكاماً، ومحكومين أمراً حتمياً، ليسود العدل في المجتمع، وللقضاء على كل صور الفساد، ووجود قصور

(1) مدحت كاظم القرشي، مرجع سابق، ص 6.

في السياسة التشريعية، وخاصة التشريعات المنوط بها محاربة الفساد المالي، والإداري من شأنه أن يؤدي إلى تفشي الفساد بصوره المختلفة في جميع أجهزة الدولة، ومؤسساتها.

أ) الأسباب المتعلقة بسيادة القانون:

تعني سيادة القانون في أبسط معانيها أن القانون يطبق على الكافة، الأغنياء، والفقراء، الحكام، والمحكومين، وبالتالي تعد سيادة القانون أهم ضمانات ألا يجور أحد على الأخرين، وبمعنى أخر هو الضامن لكي تحصل الفئات الأضعف في المجتمع على حقوقها في مواجهة الفئات التي تمتلك نفوذ السلطة أو قوة المال.

وبالنظر للوضع في مصر، وغيرها من الدول العربية كالعراق، والجزائر نجد أن سيادة القانون لم تكن تحترم بشكل كبير، ومن أهم الممارسات التي كانت تنتقص من سيادة القانون ما يلي[1]:

- إصدار قوانين لصالح فئات معينة:

تعد من أبرز الممارسات الفاسدة في الأنظمة السياسية المختلفة في الدول النامية بصفة عامة، والدول العربية بصفة خاصة هي إصدار قوانين، وتشريعات على غير الغرض الأساسي من إصدارها، وهو تحقيق النفع العام، وإنما يكون إصدارها لا لشيء سوى خدمة شخص، أو أكثر، وتحقيقاً للمصالح الخاصة بهذا الشخص، أو تلك الفئة.

وفي مصر وصل الأمر قبل الثورة (يناير 2011) أن تمت صياغة قوانين لخدمة بعض الأشخاص على حساب الصالح العام، ويعتبر قانون منع الممارسات الاحتكارية، وتعديله بعد أربع وعشرين ساعة من صدوره لإلغاء الإعفاء من العقاب في حالة الإبلاغ عن جرائم الاحتكار أكبر دليل على ذلك، والذي شهد صراعاً بين

---

(1) محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات، ومعالجة الفساد المالي والإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 38.

وزير التجارة، وأمين التنظيم بالحزب الوطني آنذاك، والذي انتصر فيها الأخير، وفرض سيطرته باعتراف الأول[1].

- التنفيذ الانتقائي للقانون:

من الصور البارزة في انتهاك سيادة القانون التطبيق الانتقائي للقانون، فالقانون يطبق بالفعل، ولكن ليس على الجميع فهو يطبق على كافة المواطنين دون أصحاب السلطة، والنفوذ، ولعل هذه الصورة عرفتها الدول النامية، وخاصة في مصر، والعراق، والجزائر وغيرها من البلدان العربية.

فهناك شعور عام متنامي في مصر، والعراق أن القانون لا يطبق بالتساوي على الكافة، وإنما هناك العديد من العوامل التي تحكم هذا الأمر منها النفوذ السياسي، والقدرة المالية، ومن الشواهد على ذلك حادثة العبارة المصرية في فبراير 2006 بالبحر الأحمر، والتي أدت إلى وفاة أكثر من 1000 شخص، ومن خلال التحقيقات تم التوصل إلى أن العوامل الرئيسية التي أدت إلى وقوع الحادث تمثلت في عدم كفاءة السلطات، والإهمال من قبل مالك السفينة، وكان عضواً بالحزب الوطني، وعضواً في مجلس الشورى الذي يعينه الرئيس، وكان مقرباً جداً من السلطة، وقد سُمح له بالسفر إلى خارج البلاد، وتحويل أمواله، وهو رهن التحقيقات الجنائية، وهذا أدى إلى وجود شبهة تواطؤ، وفساد[2].

- عدم تنفيذ الأحكام القضائية:

كما أن تنفيذ الأحكام القضائية يعتمد في كثير من الأحيان، وخاصة في البلدان العربية على نفوذ المحكوم له، والمحكوم ضده، فإذا كان الشخص الصادر ضده الحكم ذو حيثية سياسية، أو مالية كان ذلك يعطل تنفيذ الحكم الصادر

---

(1) حسين محمود حسن، مرجع سابق، ص 27.

(2) علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، استراتيجية محاربة الفساد الإداري، والمالي، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014، ص 55 وما بعدها.

ضده، وإذا كان العكس، وكان الشخص الصادر لصالحه الحكم هو صاحب الحيثية سوف يكون تنفيذ الحكم فورياً[1].

كل ما سبق أدى إلى اهتزاز هيبة القانون في أعين الناس، وأصبحوا لا يتوانون في كسره، والتحايل عليه، لأنهم أصبحوا ينظرون إليه على أساس أنه سيف مسلط على رقابهم قبل أن يكون وسيلة لحمايتهم، وأن القانون ما هو إلا وسيلة لحماية أصحاب النفوذ.

ب) الأسباب المتعلقة بالسياسة التشريعية:

قد يُفاجأ المرء لأول وهلة بأن هناك مدخل، ومنفذ قانوني للفساد الإداري، فمعلوم أن القوانين لا تشرع إلا لتحقيق المصلحة العامة، وأن المصلحة الأساسية للقضاء هي إرساء العدالة، ورفع الغبن، والظلم عن المظلوم، وإعادة الحقوق لأصحابها استناداً لمبدأ سيادة القانون، فكيف تتحول القوانين إلى منفذ للفساد المالي والإداري؟

فمن المؤسف أن هناك أسباب قانونية، وقضائية، ينفذ من خلالها الفساد المالي، والإداري في الدول العربية، وعلى رأسها مصر، والعراق، والجزائر، ومن بين الآليات والأدوات التي توفرها المنافذ القانونية، والقضائية للفساد نذكر ما يلي:

1 - عدم وضوح القوانين:

إن من أهم منافذ الفساد الإداري هو الإسراف، والتسرع في إصدار تشريعات، وتداخلها بما يسميه البعض بعدم الوضوح القانوني، حيث تنطوي على عيوب الصباغة القانونية والشكلية والموضوعية كالتناقض، والغموض، والنقص، والتعارض بين القوانين[2]، وكذا كثرة التعديلات على هذه التشريعات رغم

(1) المرجع السابق، ص 66.

(2) عبد القادر الشيخلي، مرجع سابق، ص 355.

حداثتها، كل هذا يؤدي إلى خلل في المنظومة القانونية، وعجزها على المكافحة، والحد من الفساد[1].

ولا شك أن الوضوح القانوني في هذه الحالة يمثل أسلوباً فعالاً في مواجهة الفساد الإداري، وعلى الأخص الفساد البيروقراطي، والذي يتخذ من الإجراءات القانونية ذريعة للنفاذ في الحياة الإدارية.

هذا بالإضافة إلى طبيعة القانون الذي يحكم، وينظم الإدارة العامة، ونشاطها، هو القانون الإداري، الذي يتسم بالمرونة، وسرعة التطور التي تفوق التطور الاعتيادي في القوانين الأخرى، ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة الموضوعات التي يعالجها، والتي تتعلق بالمصلحة العامة، وحسن سير إدارة المرافق العامة، ومن أسباب سرعة تطور القانون الإداري أيضاً أنه يتأثر بالعوامل الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية في الدول، وهي عوامل متغيرة باستمرار[2].

إن الأسباب السابقة لعدم تقنين القانون الإداري هي التي أدت إلى عدم وضوح القوانين، وانعدام التحديد الدقيق لها، لأنها غير محددة مسبقاً في التقنينات الجزئية للقانون الإداري مما يُعد من السلوكيات الفاسدة.

ب - تعطيل وعدم تطبيق الكثير من القوانين:

ويظهر ذلك من خلال الثنائية في تطبيق النصوص القانونية، وفي تغيرها تبعاً لأطراف العلاقة، والمحاباة، والمجاملة، والتساهل لصالح الأقوياء، والأغنياء، وذوي النفوذ على حساب الضعفاء، والإجراءات الروتينية المعقدة، وهذا سواء من طرف الإدارة العامة، أو القضاء بنوعيه الجالس، والواقف[3].

---

(1) فارس رشيد البياتي، الفساد المالي، والإداري في المؤسسات الانتاجية والخدمية، دار أيلة للنشر، عمان، 2009، ص 51.

(2) محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 17.

(3) حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 77.

ولهذا فإن الإشكال في كثير من الحالات في الدول العربية قد لا يكون بالضرورة في نقص النصوص القانونية التي ترصد عقوبات لأفعال الفساد، أو في وجود عقوبات صارمة ضد المفسدين، والفاسدين، لكنها تتمثل في أن هذه النصوص معطلة، أو لا يتم تفعيلها بشكل مناسب، أو أنها تطبق بشكل انتقائي نتيجة عدم استقلالية، وحياد الجهاز القضائي[1].

كل هذا يجعل المؤسسة القضائية تتسم بالضعف والقصور في قيامها بمهامها كإحدى السلطات الدستورية الثلاث في الدولة، وتختص بتفسير وتطبيق النصوص القانونية، والفصل في المنازعات، حيث إن مبدأ الفصل بين السلطات، والذي نادى به (مونتيسكيو)، والذي يقوم على مبدا أساسي هو أن: «السلطة توقف السلطة» إذا لم يحترم، ويصان فإن ذلك مدعاة، ومنفذ كبير لسيطرة السلطة التنفيذية على زمام الأمور، وبالتالي انفلات، وتحصن الكثير من أعوان الإدارة النافذين من العقاب، والمتابعة في حالة ارتكابهم لأحد الأفعال الفاسدة[2].

ج - جمود وقصور الكثير من القوانين:

ونقصد هنا القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد المالي، والإداري سواء كان مصدرها جنائي، أو إداري، فقصورها، وعدم تنظيمها للسلوكيات الفاسدة المستجدة التي ينفذ منها المحتالون، والمتلاعبون، والفاسدون مستغلين الفراغ، أو السكوت القانوني عنها، كما قد تكون هذه القوانين، والتنظيمات قديمة، وغير مواكبة للواقع فتظل حبراً على ورق.

هذا بالإضافة إلى عدم سن التشريعات، والأنظمة الصارمة المصحوبة بالإجراءات العقابية، والردعية للحد من الفساد، وتجريم كل صوره، وأشكاله، ومتابعة تنفيذها لتلافي جوانب القصور، والنقص، وسد الثغرات فيها بما يتماشى، والتحولات، والتغيرات في المجتمع ويواكب أساليب الإدارة الحديثة[3].

---

(1) طلال بن مسلط الشريف، ظاهرة الفساد الإداري، وأثرها على الأجهزة الإدارية، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، الاقتصاد والإدارة، جدة، العدد 2، 2004، ص 47.

(2) محمد مصطفى سليمان، مرجع سابق، ص 36.

(3) عادل عبد العزيز السن، مرجع سابق، ص 435.

المطلب الرابع
الأسباب المتعلقة بالظروف الاجتماعية

تعتبر العوامل الاجتماعية من أهم الأسباب المؤثرة، والفعالة في انتشار الفساد المالي، والإداري في مختلف الدول النامية، وخاصة العربية، حيث يُجمع علماء الإدارة، والاجتماع أن الأجهزة الإدارية لا تعمل في فراغ، وأن للبيئة الاجتماعية المحيطة بها تأثير مباشر على تصرفات العاملين بها[1].

فالمجتمع المتخلف، وعلاقات أفراده السلبية، وعاداتهم، وتقاليدهم المتوارثة تفرض نفسها على المنظمات من خلال التعاملات اليومية، كما أن للتركيبة الاجتماعية، والأسرية لدى أغلبية المواطنين، وأخلاقهم، وقيمهم الفطرية، والدينية، علاقة وثيقة بانتشار الفساد، والمفسدين.

ويرى صامويل هينتنجتون (Huntington) في دراسة أجراها بعنوان: «التحديث، والفساد» أن انتشار الفساد يرتبط ارتباطاً وثيقاً بعمليات التحديث الاقتصادي، والاجتماعي السريع، وأضاف أن المدينة خلقت مناخاً مساعداً على ظهور الفساد وانتشاره[2].

وقد أكدت نظرية الضغط الاجتماعي أن التفاوت الاجتماعي الناتج عن الفساد، وعدم العدل يزيد من حجم الهوة الاجتماعية بين الفاسدين، والمحرومين، وما يترتب على ذلك من مشاعر الغضب والحقد، وخيبة الأمل لدى المحرومين، ومن ثم تفجر الضغوط المتباينة لدى الذين يعانون منها في صور متباينة كالانحرافات لتقليل مشاعر الضغط والفتور[3].

---

(1) عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص 95.

(2) فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية، والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2010، ص 63.

(3) خالد بن عبد الرحمن بن حسن آل الشيخ، مرجع سابق، ص 58.

ويمكن أن نشير إلى مجموع الأسباب، والعوامل الاجتماعية المشجعة لانتشار الفساد المالي، والإداري على التفصيل التالي:

1 - انتشار الجهل وتدني المستوى التعليمي والثقافي للأفراد:

حيث أن عدد كبير من أفراد المجتمع في الدول النامية يعاني من الأمية، وانخفاض المستوى التعليمي، والثقافي، وهو ما يجعلهم فريسة للجهل، والوقوع تحت براثن الموظفين الفاسدين، فتدنى المستوى التعليمي، والثقافي في المجتمع يخلق مجتمعاً غير قادر على تمييز الحقوق التي تكفل له بمقتضى القوانين، واللوائح، ومن ثم يكون عاجزاً عن المطالبة بحقوقه لعدم علمه بها، وفي ظل هذه البيئة تكون الفرصة مهيأة لضعاف النفوس، والانتهازيين من الموظفين الفاسدين لاستغلال جهل هذه الطائفة من المجتمع في تأدية الخدمة التي هي حقاً لهم بمقابل.

فمعظم الدول النامية، وعلى رأسها مصر، والعراق، تعاني من ارتفاع كبير للأمية رغم تراجعها في الوقت الحالي، ناهيك عن ضعف الثقافة القانونية، وجهل المواطنين بالقانون، وبالإجراءات الإدارية، وبحقوقهم، مما يجعل منهم فريسة سهلة المنال بالنسبة للموظفين الفاسدين الذين يحاولون استغلال جهل هؤلاء الأفراد للإيقاع بهم، وإجبارهم على دفع مزايا، وهدايا لقاء الانتهاء من المعاملة الإدارية بسرعة[1].

كما قد يلجأ الموظفون في كثير من الحالات إلى تعقيد الإجراءات أمام المواطن البسيط والذي يجد نفسه مضطراً لدفع الرشوة، للانتهاء من معاملته في أسرع وقت.

---

(1) حسنين المحمدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 21 وما بعدها.

2 - توظيف الانتماءات الأسرية والقبلية، والطائفية في المعاملات الرسمية:

إن الميزة الأساسية المشتركة بين كل المجتمعات العربية، والتي لها تأثير مباشر وسلبي على الأجهزة الإدارية، والمعاملات الرسمية، وبالتالي تفشي مظاهر الفساد الإداري، هي أولوية مصلحة الأسرة، والعشيرة، والطائفة على المصلحة العامة، وهذه الخاصية لا تجد لها مثيل في الدول المتقدمة، إنما هي موجودة في الدول النامية فقط.

ولهذا فكثيراً ما يتم توظيف الانتماءات العشائرية، والقبلية، وعلاقات القربى، والنسب في التعاملات الرسمية، وفي الضغط على الإداريين لتحقيق مكاسب، ومزايا خاصة بغير وجه حق لصالح هذه الفئة، ويظهر ذلك من خلال عمليات تقريب الأقارب، ومنحهم الأولوية على غيرهم في عمليات التعيين، وشغل الوظائف العامة، والترقية، ومنح مختلف التراخيص الإدارية، أو منح السكنات، والأراضي الزراعية، وغيرها من الخدمات، والامتيازات، والمكتسبات غير المشروعة[1].

أما عن الوضع في العراق نجد أن الطائفية، والحزبية، والعرقية، لها الأولوية، على حساب المصلحة الوطنية العليا، فإذا كانت الخمر، أم الخبائث فإن الطائفية، والحزبية، والقومية هي أم الفساد، مما أوصل الكثير من الأشخاص غير الأكفاء إلى المناصب العامة، لأنهم من حزب المسئول الفلاني، أو من طائفته، أو قوميته، وبالتأكيد سيحاول المسئول الحكومي قدر الإمكان الدفاع، والتستر على الفاسدين من حزبه، أو طائفته، أو قوميته، حتى لا يمنح فرصة للأخرين من الإخوة الأعداء للانقضاض عليه، والتنكيل به، وبمرجعيته[2].

---

(1) عامر الكبيسي، الفساد، والعولمة تزامن لا توأمه، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2005، ص 21.

(2) حمزة حسن خضر حسن شيخو الطائي، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، 2010، ص 41.

3 - صراع الثقافة، والحضارة مع قيم العمل الرسمية:

توجد في العديد من الدول النامية فجوة بين القيم الثقافية، والحضارية، وقيم العمل الرسمية المعتمدة على الانضباط والأمانة، والشرف وطاعة الرؤساء، وحرمة المال العام، وقيم الولاء، والانتماء لجهة العمل سواء كانت حكومية أو خاصة، ونظراً لوجود تفاعل، واحتكاك بين الحضارات، والثقافات المختلفة، فكان من المحتمل حدوث اختراق لقيم ثقافية، أو حضارية أجنبية تؤدي إلى تغير السلوك، والقيم المتعلقة بالعمل الرسمي، ومن ثم حدوث جرائم الفساد المالي، والإداري بمختلف صورها[1].

ويحدث هذا عندما تصبح القيم المادية أعلى من القيم الدينية، والأخلاقية فيفقد المال العام حرمته، كما يتم تبرير أفعال الرشوة بمسميات منها: الإكرامية، الهدية.... وتوضح في هذا المجال بعض الدراسات الاجتماعية أنه في حالة وجود صراع بين ثقافتين من مجتمع واحد، وكون إحدى الثقافتين أقوى من الأخرى، فإن ذلك يؤدي إلى توتر اجتماعي يقوم إلى زيادة الفساد، أما في حالة وجود قيم اجتماعية إيجابية قوية فإنها تكون كفيلة بتقليل الفجوة بين أجهزة الدولة الإدارية، وبقية أفراد، ومؤسسات المجتمع[2].

4 - أثر العادات، والتقاليد السائدة على تفشي الفساد الإداري:

إن لبعض العادات، والتقاليد آثاراً سلبية على سلوك الموظفين، والأفراد المتعاملين مع المرافق العامة على السواء، وخاصة في الدول العربية، والتي تتميز مجتمعاتها ببعض العادات، والتقاليد، والقيم الموروثة، أو المكتسبة، كالإسراف، وإنفاق المال على الترف، والرفاهية، وقديماً قال ابن خلدون: «إن أساس الفساد هو الولع بالحياة المترفة في المجتمعات لدى الحكام، والمحكومين».

---

(1) سارة فخري عبد اللطيف، "أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية" مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، السنة الرابعة، العدد 29، 2006، ص 5.

(2) حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 82.

ومن الأمثلة على هذه العادات: ضعف الوعي بأهمية الوقت، عدم الالتزام بالمواعيد، عدم الاهتمام بحرمة المال العام، المبالغة في تزيين المكاتب الحكومية، وتأثيثها، وإساءة استخدام سيارات الإدارة، وباقي الوسائل المادية لأغراض شخصية، ففي الفلبين مثلاً: فإن للثقافة المجتمعة، والنظام الاجتماعي المسمى «الكمبرا دازغوا»، وهي شبكة من الأقارب، والموالين، والذين يتم تبنيهم، أو اندماجهم مع بعضهم في تجمع طقوسي دوراً مهماً في حماية الفساد وانتشاره، كما أن لديهم نظاماً آخر يطلق عليه «يوتانج نالوب» أي ديوان رد الجميل، والاعتراف بما للغير من فضل سابق بفضل يقابله، ولو على حساب المصلحة العامة[1].

فكل هذه الممارسات الفاسدة أصبحت بمثابة عرف اجتماعي، وإداري سائد، ومقبول لدى العامة والخاصة، ولا يلاقي أي اعتراض على الرغم من المخاطر الكبيرة التي تسببها هذه السلوكيات على المصلحة العامة[2].

5 - ظاهرة الهجرة، والفساد الإداري:

لظاهرة الهجرة بنوعيها الداخلية، والخارجية دور في انتشار الفساد بصوره المختلفة، وتعتبر الهجرة الداخلية (من الريف إلى المدينة) من أهم المظاهر المؤثرة على التغيير الاجتماعي، وذلك في التركيب الثقافي للمجتمع، وما يتصل بذلك من تغيرات في الوظائف والنظم السائدة فيه، كما تعد أحد الأنماط المعبرة عن الحراك السكاني، لما لها من الوزن، والدلالة في جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية، وما يتمخض عنها من مشاكل تعبر عن سوء التنظيم، أو الانحلال الاجتماعي، أو الصراع الثقافي، والقيمي[3].

---

(1) المرجع السابق، ص 83.

(2) عادل عبد العزيز السن، مرجع سابق، ص 436.

(3) صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية، والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1994، ص 128.

وللهجرة الداخلية آثار وخيمة على المصلحة العامة منها: صعوبة التكييف الاجتماعي، وقد أثبتت دراسة عن تحركات العمالة في السودان مثلاً أن للهجرة الداخلية علاقة مباشرة بسلوك العاملين، وخاصة أولئك الذين يلتحقون بوظائف عامة تتقيد بمواصفات محددة، فإنهم عادة لا يلتزمون بسلوكيات الوظيفة من التزام، وانضباط، وهنا يكون تعارض كبير بين السلوك الانضباطي، وبين السلوك الناتج عن صعوبة التكيف مع المجتمع الجديد، ومن هنا تبرز السلوكيات الفاسدة التي تسعى إلى تحقيق المصالح الشخصية فقط دون مراعاة واجبات الوظيفة والتزاماتها[1]، الأمر الذي يؤدي إلى تفشي مختلف صور الفساد المالي، والإداري من رشوة، ومحسوبية، ومحاباة واختلاس...، وما يحدث في السودان يحدث في معظم مناطق التحضر في بقية الدول العربية الأخرى، ومنها مصر والعراق.

أما الهجرة الخارجية، فإنها تعد هي الأخرى أحد أهم المظاهر المؤثرة على التغير الاجتماعي، وتعد البلدان العربية النفطية كدول الخليج، مناطق جذب للعمالة سواء الوافدة من الدول العربية، أو الغربية[2].

وعلى الرغم من الدور الحيوي الذي تلعبه العمالة الأجنبية في كثير من الأحيان في المشاركة في عملية التنمية بالبلدان العربية إلا أن الفوارق في الثقافة، والحضارة، قد لعبت دوراً كبيراً في بروز أنماط جديدة من الجرائم تركزت أساساً في فئات معينة من موظفي الدولة وأصحاب الأعمال ارتبطت معظم هذه الجرائم بالفساد الإداري كدفع، واستلام للرشاوى عند توزيع العطاءات الحكومية الهامة، واستغلال العاملين خصوصاً فيما يتعلق بأجورهم ومستحقاتهم الأخرى، كالضمان، والحماية الاجتماعية.

---

(1) المرجع السابق، ص 129.

(2) حاجا عبد العالي، مرجع سابق، ص 83.

6 - ضعف الانتماءات والحس الوظيفي، وتأثيره على تفشي الفساد المالي، والإداري:

تتفاوت رؤية المجتمعات وفهمها لمعاني الوطنية والولاء، والتفاني في أداء الأعمال، والناظر إلى واقع البلدان العربية فإن الدلائل تشير بوضوح إلى تفشي ظاهرة الفساد الإداري بمختلف صورها، من رشوة، ولا مبالاة، وقلة الدافع للعمل، والسلبية... وفي مصر على الرغم من أن أسباب تفشي هذه الروح السلبية بين المواطنين يمكن إرجاعها إلى أسباب كثيرة، كالجهل والفقر، إلا أنه يمكن إرجاع أغلب هذه الظواهر إلى ضعف مفهوم الانتماء والحس الوطني.

كذلك الحال في الجزائر نجد أن الجهل، والفقر، وسيطرة النعرات الطائفية والقبلية والتي كان للاستعمار دور كبير في تنميتها - أثره في زعزعة الانتماء الوطني لدى الأفراد، وهو ما انعكس بالطبع على الموظفين في الدولة.

إن ضعف روح الانتماء، والحس الوطني، وغيابهما في بعض الأحيان، والتي أصابت معظم أفراد المجتمعات العربية انعكست على ولائهم للوطن، ومن ثم أدائهم لأعمالهم الوظيفية بأمانة، وإخلاص، وأصبح الوعي بالملكية العامة، والمال العام ضعيف، وانتشر الفساد، وترعرع بمختلف صوره في المجتمعات العربية[1].

وفي العراق فإن ضعف الولاء الوطني، وطغيان الولاءات الأخرى الضيقة كالعشائرية، والمناطقية، والمذهبية، والعرقية، أدى إلى ضعف دور المواطن في مكافحة ظاهرة الفساد التي تصادر المصلحة، ومن الواضح لدى الفرد العراقي أن كثيراً من المؤسسات، والمرافق الحكومية تكاد تكون مغلقة لحزب ما أو طائفة معينة، أو قومية بعينها، وبالتالي فإن المهم هو الحلقة الضيقة التي ينتمي إليها الموظف، والسعي إلى تحقيق مصالحها، وتبنيها، والدفاع عنها بغض النظر عن المصلحة الوطنية العليا[2].

---

(1) صلاح الدين فهمي محمود، المرجع السابق، ص 135.

(2) حمزة حسن خضر حسن شيخو الطائي، مرجع سابق، ص 40 - 41.

المطلب الخامس

الأسباب التي ترجع إلى العوامل الاقتصادية

يتطور حديثنا عن العوامل الاقتصادية للفساد المالي، والإداري حول نقطتين رئيسيتين، الأولى تتعلق بأسباب الفساد التي ترجع إلى المالية العامة للدولة، وأما النقطة الثانية، فنخصصها للظروف الاقتصادية، وأثر الأنظمة الاقتصادية السائدة في انتشار الفساد، وذلك على النحو التالي:

أ) أسباب تتعلق بالمالية العامة للدولة:

تعد الرقابة على المال العام أحد الأدوار الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة، بل إن نشأة البرلمانات أساساً جاءت لتحقيق هذه العملية، من هنا كان من الضروري العمل على تدعيم، وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام، أو إهداره، ولهذا شهدت الآونة الأخيرة اهتماماً متزايداً على كافة المستويات النظرية، والعلمية، وكذلك في مختلف الدول المتقدمة، والنامية، بعملية صنع الموازنة، ومدى الشفافية التي تتمتع بها من جهة وبكفاءة إدارة المالية العامة، وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام، والدين العام من جهة أخرى، وذلك بعد أن تفاقم العجز في موازنات هذه الدول بصورة كبيرة، وأدى إلى المزيد من الاقتراض، ومن ثم زيادة الدين العام، وهكذا أصبحت الموازنة العامة للدولة. تلعب أدواراً هامة وخطيرة على كافة الأصعدة سياسياً، واجتماعياً، واقتصادياً، بل وأمنياً، أيضاً، الأمر الذي جعلها محور الاهتمام، والتركيز من كافة قطاعات المجتمع[1].

---

(1) عبد الفتاح الجبالي، شفافية الموازنة، وتدعيم المشاركة المجتمعية في صنعها، المؤتمر العربي لمكافحة الفساد، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2002، ص 14.

1 - الصناديق الخاصة:

الصناديق الخاصة عبارة عن مجموعة من الموارد، والرسوم المالية التي يتم فرضها على المواطنين ووضعها في صناديق تتبع عدة جهات، وتكون خارج الموازنة العامة للدولة، ومن ثم فلا تعرض تفاصيلها على مجلس الشعب، رغم أنه من المفترض خضوعها لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات[1].

أما عن وسيلة إنشائها فإنه وفقاً لقانون الموازنة العامة الصادر بالقانون رقم 53 لسنة 1973، والمعدل بالقانون 87 لسنة 2005 «يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة» وهذا التوسع في إخراج أموال عامة خارج نطاق الموازنة العامة للدولة لم يقتصر على سلطة رئيس الجمهورية، وإنما تعددت القوانين التي تنص على هذا، فمثلاً قانون الإدارة المحلية يعطي الحق لرؤساء القرى، أو المراكز، أو المحافظات في إنشاء صناديق خاصة لا تخضع أيضاً للرقابة الحكومية، لذلك حدث توسع كبير في إنشاء الصناديق المالية، حتى أصبح من الصعب حصرها، لدرجة أنه ورد في تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات أن ما أمكن حصره من الصناديق الخاصة بلغ حوالي 10 آلاف صندوق.

وإذا كان قانون الموازنة العامة ينص على أن تتضمن الموازنة كل الإيرادات والمصروفات، فإن بعض التقديرات تذهب إلى أن الموازنة العامة في مصر تتضمن فقط 20 % من الإيرادات التي تمثل الضرائب، وعوائد قناة السويس، والبترول، والهيئات الاستثمارية، أما 80 % من الإيرادات فتذهب إلى الصناديق الخاصة، التي وصلت أموالها إلى 1272 مليار جنيه، وفقاً لتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات المشار إليه، وينفق جانب كبير منها في تعازٍ، وإعلانات تهانٍ، ومكافآت لبعض العاملين المنتدبين من جهات أخرى، أو تجهيز قاعات ومكاتب، وشراء أرضٍ، وصرف كامل حصيلة بعض الصناديق كمكافآت دون الصرف على باقي أغراض الصندوق.

---

(1) حسين محمود حسن، مرجع سابق، ص 24.

ولا شك أنه يمكن الاستفادة من هذه الصناديق في زيادة رواتب العاملين في الدولة لتصل إلى المستويات التي توفر الحياة الكريمة لهم لو أحسن استغلال مواردها بالشكل الأمثل، مما يجعلها أحد وسائل مكافحة الفساد، وليس سبباً من أسبابه[1].

2 - موازنات البند الواحد:

في مصر نص قانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 1973، والمعدل بالقانون رقم 87 لسنة 2005 في مادته العاشرة على وجود عدد من الجهات ذات الموازنات ذات البند الواحد أي تعطي لهم اعتمادات إجمالية يتم التصرف فيها دون التقيد بتقسيمات الأبواب المنصوص عليها في الموازنة، وتضم هذه المجموعة كلاً من مجلسي الشعب والشورى، والقوات المسلحة، والجهاز المركزي للمحاسبات، والجهات القضائية[2] ورئاسة الجمهورية.

ولا شك أن هذا المسلك فيه تعتيم كبير على إنفاق المال العام المخصص لهذه الجهات لأنه يضعف من قدرة مجلس الشعب على رقابته، ومثال ذلك إعلان الرئيس السابق محمد حسني مبارك في 2007 عن تبرعه بـ 20 مليون جنيه لأحد المستشفيات كدعم للأجهزة الطبية إلا أن قيمة هذا المبلغ لا يتوافق مع راتب الرئيس، لذلك سارعت رئاسة الجمهورية إلى تأكيد أن ذلك التبرع ليس من جيب الرئيس، بل كان من مخصصات رئاسة الجمهورية، وبرغم ذلك لم يتم الكشف عن هذه المخصصات[3].

---

(1) أحمد مصطفى محمد معبد، الآثار الاقتصادية للفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2012، ص 29 وما بعدها.

(2) ينظر المادة (20) من قانون الموازنة العامة المصري الصادر بالقانون رقم 53 لسنة 1973 والمعدل بالقانون 87 لسنة 2005.

(3) حسين محمود حسن، مرجع سابق، ص 25.

ومن الأفضل ترك موازنة البنود نهائياً، والتوجه إلى موازنة البرامج، والأداء أو الموازنات التعاقدية، لأنها أسهل في الرقابة، وأكثر قدرة على تحقيق أفضل استفادة من المال العام.

3 - الإنفاق الحكومي:

برغم تأكيدات الدولة، وجهود الحكومة المستمرة لضبط إنفاق الجهاز الإداري للدولة خاصة فيما يتعلق بالمشتريات الحكومية، والتي تضم في معظمها السيارات، والأدوات والخامات التي تساعد على تسيير العمل اليومي بالأجهزة الحكومية، فإن هناك أصواتاً كثيرة ترتفع بأن هناك مبالغة في إنفاق الجهاز الإداري إلى حد يمكن أن يطلق عليه البذخ[1].

4 - المزايدات والمناقصات الحكومية:

وتظل المشكلة الكبرى فيما يتعلق بالمزايدات، والمناقصات العامة هي التوسع في (التصرف بالأمر المباشر) من قبل المسئولين الحكوميين، فعلى الرغم من أن الأصل في المزايدات، والمناقصات أن تتم بمناقصة عامة، ومزايدات عامة، يتاح للجميع التقدم لها احتراماً لمبدأ المنافسة العادلة إلا أن هذا المبدأ كان يُنتهك كثيراً، وقد توسعت الحكومات السابقة على الثورة في التصرف بالأمر المباشر خاصة في أراضي الدولة التي بيعت مساحات شاسعة منها بأبخس الأثمان، وبالأمر المباشر بالمخالفة للقانون[2].

ب) أسباب تتعلق بالظروف الاقتصادية في الدولة:

تلعب الظروف والعوامل الاقتصادية المتردية دوراً كبيراً باعتبارهما أحد الدوافع، والأسباب وراء ظهور الفساد في الدول النامية، ومن بين المؤيدين للتفسير

---

(1) المرجع السابق، ص 26.

(2) أحمد مصطفى محمد معبد، مرجع سابق، ص 32.

الاقتصادي للفساد نجد (كليتجاود)، والـذي وضع معادلة للفساد تتكون من العناصر الأساسية للفساد، وتتمثل في[1]:

الفساد= الاحتكار+ القدرة على التصرف+ المساءلة.

ويرى بيترايجن (Petter Eeigen) رئيس منظمة الشفافية الدولية أن الثراء النفطي هو الأرض الخصبة للفساد، فأغلب الدول الغنية نفطياً هي أكثر الدول فساداً[2].

ويمكن إجمال أهم أسباب الفساد التي تتعلق بالظروف الاقتصادية في الآتي:

1 - سوء توزيع الثروة: والموارد الاقتصادية على السكان:

تعاني مختلف الدول النامية تفاوتاً حاداً في توزيع الدخل القومي، والثروات، الأمر الذي يجعل الأموال تتمركز لدى فئة قليلة من الأشخاص، بينما نجد أن الأغلبية العظمى من المواطنين على خط الفقر، واختفاء أو ضمور الفئة الوسطى في المجتمع، الأمر الذي يؤدي إلى ضعف الولاء للأهداف العامة، ومصلحة المجتمع، وتفشي السلوكيات الفاسدة من جانب بعض الموظفين في الإدارة العامة[3].

وكل هذا راجع للسياسات الاقتصادية المرتجلة التي لا تراعي تحقيق قدر من التوازن، أو العدالة في توزيع الثروات، والموارد الاقتصادية على المجتمع، بحيث يؤدي إلى التباين الطبقي، واختلال معدلات الدخل بين فئات، وشرائح المجتمع، مما يمكن الأغنياء من استغلال الفقراء، وذوي الدخل المحدود من الموظفين، فيورطونهم لمضاعفة أرباحهم ومكاسبهم غير المشروعة، ويعد التضخم الاقتصادي، وعجز الرواتب، والأجور عن تلبية المطالب الأساسية للعيش مناخاً خصباً لتفشي الفساد الإداري[4].

---

(1) ساجد شوقي محمد، الفساد "أسبابه، ونتائجه، وسبل مكافحته" بحث مقدم، المؤتمر العلمي حول النزاهة أساس الأمن والتنمية، هيئة النزاهة، العراق، ديسمبر 2008، ص 35.

(2) خالد عبد الرحمن حسن بن عمر آل الشيخ، مرجع سابق، ص 63.

(3) عامر الكبيسي، الفساد والعولمة تزامن لا توأمه، مرجع سابق، ص 56.

(4) حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 85.

هذا بالإضافة إلى أن انتشار الطبقية داخل المجتمع نتيجة سوء توزيع الثروة، واختفاء الطبقة الوسطى التي تربط الطبقة الفقيرة بالغنية، قد يولد لدى الموظف - الذي ينتمي في الغالب إلى الطبقات الفقيرة - حالة من عدم الارتياح وقد يكون سبب أو مبرر للسعي لتكوين الثروة بطريقه غير مشروعة من خلال أخذ الرشاوى من أصحاب رؤوس الأموال[1].

وعند البحث في ظاهرة الفساد الإداري في العراق نرى أن هذه الظاهرة ظهرت منذ نشوء الدولة في العشرينات من القرن الماضي غير أن حجم هذه الظاهرة اختلف من مرحلة إلى أخرى خلال فترة نشوئها، ومن نظام إلى آخر، لذا هي ظاهرة قديمة، ولم تكن وليدة بعد سقوط النظام، ودخول المحتلين في العراق، ويعزي سبب نشوء هذه الظاهرة إلى عدة عوامل، ومن أهمها عدم العدالة في توزيع الثروة في المجتمع، والذي من شأنه أن يولد فئات ذات ثراء كبير، وأخرى محرومة[2].

2 - تأثير النظام الاقتصادي السائد على انتشار الفساد:

إن لطبيعة النظام الاقتصادي السائد في أي مجتمع دوراً هاماً، ومؤثراً في انتشار قيم الفساد، وتغلغلها في أحشاء المجتمع، وبنظرة عامة للدول العربية، نجدها تتفاوت من حيث طبيعة النظام الاقتصادي الذي اختارته، فمنهم من اختار الرأسمالية، ومنهم من طبق الاشتراكية.

وبالنسبة للوضع في العراق فإنها تبنت العديد من الأنظمة الاقتصادية المختلفة سواء كانت النظم الاشتراكية، والمركزية، أو كانت الرأسمالية، واقتصاد السوق الحر، إلا أن كلها أدت إلى ظهور الفوارق الطبقية بين أفراد الشعب، وإلى انخفاض مستوى الدخل العام للموظف، وللفرد العراقي على حد سواء، كما أدى إلى انعكاسات، وآثار سلبية على نفسية الموظف، وظهور شعور عام لدى الشعب العراقي بعدم الولاء لهذه الحكومات، والأنشطة السابقة، بل عدم الولاء للدولة العراقية

---

(1) المرجع السابق، ص 86.

(2) حمزة حسن خضر حسن شيخو الطائي، مرجع سابق، ص 33.

لاقتناع أغلب مكونات الشعب أن هذه الحكومات لا تمثلهم، ولا تخدم مصالحهم، وبالتالي أدت إلى ظهور قيم ومبادئ، وأعراف منحرفة[1].

والسؤال الذي يُطرح هنا: كيف يؤدي التحول الاقتصادي إلى تفشي الفساد في الأجهزة الإدارية؟

إن للتغيرات الاقتصادية انعكاسات سلبية على نشاط، وعمل الإدارة العامة، والتي لا تتجاوب مباشرة مع هذه التحولات، وإنما تحتاج إلى وقت لتكييف نفسها مع هذه المتغيرات، ويمكن إجمال مجموع الآثار السلبية للتحول الاقتصادي على الإدارة العامة فيما يلي[2]:

1 - قد تؤدي التغيرات الاقتصادية إلى الكثير من التعديلات في أدوار، وأنشطة أجهزة الإدارة العامة، وهياكلها التنظيمية، مما يترتب عليه الإسراف في المال العام، وتبذيره، وشل حركة القيادات الإدارية، وجعلها غير قادرة على المشاركة في عملية صنع وتنفيذ القرارات الإدارية.

2 - كما قد يترتب على التغير الاقتصادي تحميل الإدارة العامة، والقطاع الحكومي بأعباء ومهام جسيمة تتطلبها برامج التنمية، وهذا يستلزم تخويلها صلاحيات واسعة، ومدّها بموازنات واعتمادات مالية كبيرة، ومن المؤسف أن يتم هذا دون تمكينها من بناء مؤسساتها، وتطوير قدراتها، وتأهيل إطاراتها، وتحصين قياداتها ضد مختلف صور الانحراف والاستغلال، أو إخضاعها للمتابعة، والرقابة، والمساءلة، فتتحمل الإدارة العامة في ظل التوجه الاشتراكي أعباء تفوق قدراتها، وتركها تتصرف بالمال العام، دون رقابة إدارية، أو مالية، أو محاسبية، أو سياسية، يعد مناخاً ملائماً للفساد الإداري، وجواً مشجعاً للمفسدين[3].

---

(1) حمزة حسن خضر شيخو الطائي، مرجع سابق، ص 36.

(2) المرجع السابق، ص 87.

(3) ابتسام عبد الرحمن حلواني، "كيف نحصن موظفينا ضد الفساد الإداري" النزاهة، والشفافية، والإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2006، ص 434.

3 - قد يترتب أيضاً على التغير في طبيعة النظام الاقتصادي مطالبة الأجهزة الإدارية بسرعة تغيير وتكييف نظم عملها، ونشاطها، وطريقة أدائها، وإعادة تسطير أهدافها، ونمط تسيرها، الأمر الذي يؤدي إلى وقوع الكثير من الاختلالات والانحرافات الإدارية.

4 - إن التحول السريع، وغير المخطط نحو تعظيم دور القطاع الخاص على حساب القطاع العام وبيع المؤسسات، والمرافق الحكومية للقطاع الخاص، والشركات الأجنبية، يسمح للسماسرة والوسطاء، والوكلاء بعقد الصفقات، ودفع العمولات لشراء الذمم، والمساومة على الملكية العامة لصالح قلة من الرأسماليين، وهذا ما يروج له أنصار النظام العالمي الجديد الداعي إلى احتكار السوق، وحرية التجارة، والأسواق الحرة، والمنافسة، وكلها آليات تفتح الأبواب على مصراعيها في وجه المفسدين، والمستغلين لنفث سمومهم وتوسع دائرة نفوذهم.

5 - إن التغيرات التي تجري على النظام الإداري نتيجة التحولات الاقتصادية، غالباً لا تكون واضحة في بداية الأمر حتى لدى القائمين بالإصلاحات الإدارية، ومن هنا يصبح الجهاز الإداري ملزماً بالقيام بتنفيذ أعمال وتصرفات غير واضحة، أو محددة، مما يؤدي إلى وقوع الكثير من الانحرافات الإدارية.

المبحث الثاني

أنواع الفساد المالي والإداري

رصدت أدبيات الإدارة كثيراً من أنـواع، وأشكال، ومظاهر الفساد المالي والإداري، وبالنظر إلى مختلف صور ومظاهر الفساد التي رُصدت في العديد من الأنظمة الإدارية في مختلف الدول، فقد تعددت التصنيفات المتعلقة بتلك الأشكال بتعدد صور ومظاهر الفساد، فهناك من صنفها إلى نوعين:

- **الأول:** هو ذلك الفساد الناتج عن سوء نية، وقصد مع سبق الإصرار عليه.
- **والثاني:** هو فساد الناتج عن إهمال من جانب الموظف المسئول، أو عدم الكفاءة[1].

وهناك من صنف مظاهر الفساد إلى الفساد العرضي، أو الصغير، والفساد المنتظم، والفساد النظامي، أو الشامل[2].

كما صنف مجموعة من الباحثين تصنيفاً متقارباً ينقسم إلى خمسة أنواع هي: الفساد التنظيمي، الفساد السلوكي، والفساد المالي، والفساد الجنائي[3] والفساد من حيث المنخرطين فيه[4] وسنستعرضها فيما يلي:

---

(1) أحمد إبراهيم أبو سن: استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 1996، ص 93.

(2) أحمد عبد الرحمن الشمري، الفساد الإداري ظواهره، وسبل علاجه، جامعة الملك سعود، الجمعية السعودية لريادة الأعمال، 2013، ص 12.

(3) أحمد عبد الرحمن الشمري، المرجع السابق.

(4) حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 27.

المطلب الأول

الفساد التنظيمي

يقصد بالفساد التنظيمي تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف أثناء تأديته لمهام وظيفته والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل، وانتظامه ومن أهمها:

1 - عدم احترام وقت العمل:

هناك صور مختلفة لعدم احترام وقت العمل الرسمي للوظيفة في غالبية القطاعات منها نظرة الموظف إلى الكم، فهو ينظر إلى الزمن، وكم قطع من الساعات، وكم بقي له حتى يعود إلى منزله بصرف النظر عما قدمه من إنتاج، أو عمل، أو بمعنى أن هناك ضبط إداري شكلي، فهو يأتي في الموعد، وينصرف في الموعد الرسمي، ولكنه لا يعمل فيكون قارئاً لجريدة، أو مستقبلاً لزواره، أو أنه ينتقل من مكتب إلى مكتب، ومن إدارة إلى أخرى للحديث مع العاملين في مكان العمل لتبادل أخر الأخبار، وهذا ما يؤدي إلى عدم الالتزام بتأدية الأعمال أثناء ساعات العمل الرسمية، والذي يترتب عليه انخفاض الإنتاج، وتدهور مستوى الخدمات العامة، وإخفاق المنشآت[1]، وامتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه.

من أوضح صور امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه، هو رفضه أداء العمل المكلف به من قبل رؤسائه، أو الامتناع عن القيام بأعمال وظيفته، أو مباشرتها، على نحو غير صحيح، أو التأخير في أدائها، ويمكن إرجاع أسباب انتشار هذه الظاهرة إلى عدة عوامل، ولعل من أبرزها انخفاض الأجور التي يحصلون عليها، والتي لا تتناسب مع المجهود اللازم لإنجاز الأعمال المطلوبة منهم، أو بيئة العمل المحيطة، أو تفاقم المشكلات لدى الموظفين دون مواجهتها وحلها.

---

(1) سمير عبود، صباح نوري، الفساد المالي والإداري في العراق، بحث مقدم، لهيئة النزاهة، العراق، 2008، ص 14.

2 - التراخي:

يميل معظم العاملين إلى التراخي والتكاسل، ولا يحضهم على العمل إلى الحافز المادي أو الصالح الشخصي من جهة، أو الخوف من جهة أخرى، ولذلك فهم يستهدفون في عملهم بذل أقل جهد مقابل أكبر أجر، أو على الأقل تنفيذ الحد الأدنى من متطلبات الوظيفة الذي يبعد الموظف عن حد الخطر كالفصل أو الإنذار أو الخصم المالي[1].

3 - عدم الالتزام بأوامر، وتعليمات الرؤساء:

ترجع هذه الظاهرة نتيجة لبعض التصرفات التي قد يمارسها بعض الرؤساء على الموظفين، مثل حرمان الموظف من علاوة، أو مكافأة تشجيعية مثلاً، أو تمييز في الترقيات والحوافز، وقد يؤدي ذلك إلى إصابة الموظف بالعدوانية تجاه رؤسائه، وعدم إطاعة أوامرهم، وعدم احترامهم، والبحث عن المنافذ، والأعذار لعدم تنفيذ أوامرهم، والالتزام بتعليماتهم[2].

4 - السلبية:

وهو جنوح الموظف إلى عدم إبداء الرأي، وتلقيه التعليمات من غيره دون مناقشة، واللامبالاة، ومن أشكال السلبية أيضاً الانعزالية، وهي عدم رغبة بعض الموظفين في التعاون مع زملائهم في العمل، وعدم تشجيعهم العمل الجماعي، ويتجنبون الاتصال بالأفراد الأخرين، ولا يريد الفرد منهم الارتباط بأي شخص آخر[3].

---

(1) أحمد عبد الرحمن الشمري، مرجع سابق، ص 13.

(2) المرجع السابق، ص 15.

(3) سمير عبود، صباح نوري، مرجع سابق، ص 16.

5 - عدم تحمل المسئولية:

قد يلجأ الموظف إلى محاولة تجنب المسئولية، ويظهر ذلك من خلال تحويل الأوراق من مستوى إداري إلى مستوى أقل، أو العكس للتهرب من الإمضاءات، والتوقيعات، لعدم تحمل المسئولية، ومن مظاهر ذلك أيضاً التفسير الضيق للقوانين، والقواعد حتى لا يتحمل الموظف مسئولية أي اجتهاد، أو تفكير إبداعي، مما يترتب عليه الاستفادة المحدودة من هذه القوانين، وحصول الناس على أقل فائدة[1].

6 - إفشاء أسرار العمل:

يقصد بها الظاهرة أن يقوم الموظف بإفشاء أسرار المنظمة أو الأسرار الخاصة بالأفراد المتصلين بالمنظمة سواء من الأفراد العاملين بها أو عملائها، ومن أمثلة ذلك أن يقوم الموظف باطلاع العمال على التقارير السرية التي كتبها الرؤساء بشأنهم، وبذلك تفقد هذه التقارير سريتها، وتزيد درجة الاحتكاك، والنزاع بين العامل، ورئيسه بشأن ما كتب في هذه التقارير، أو يدلي بعض الموظفين ببيانات خاطئة، أو غير مؤكدة إلى مندوبي وسائل الإعلام، والتي قد يترتب عليها ضرر بالمنظمة، أو قد يصرح بعض موظفي البنوك للغير برقم مدخرات أحد الأفراد، أو معلوماته الخاصة، أو نحو ذلك[2].

---

(1) أحمد عبد الرحمن الشمري، مرجع سابق، ص 13.

(2) المرجع السابق، ص 15.

المطلب الثاني

الفساد السلوكي

ويقصد بالانحرافات السلوكية تلك المخالفات الإدارية التي يرتكبها، وتتعلق بمسلكه الشخصي، وتصرفه ومن أهمها:

1) عدم المحافظة على كرامة الوظيفة:

ومن هذه الأفعال على سبيل المثال ارتكاب الموظف لفعل فاضح مخل بالحياء في أماكن العمل، أو خارج مكان العمل، أو استعمال المخدرات، أو المسكرات، أو استغلال، أو التورط في جرائم شرفية.

2) سوء استعمال السلطة:

قد يترك للموظف شيء من الحرية في ممارسة سلطاته، ليقرر باختياره ما يراه محققاً للصالح العام، ويسمى ذلك بالسلطة التقديرية، فإذا انحرف الموظف في ممارسة هذه السلطة عن غاية المصلحة العامة، وقام بالعمل تحقيقاً لباعث آخر كان تصرفه مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

وقد يستغل هذه السلطات التقديرية، لتحقيق مآرب شخصية، لصاحبها على حساب المصلحة العامة، فقد يلجأ بعض الموظفين إلى إساءة استعمال السلطة في صورة تقديم الخدمات الشخصية، وتسهيل الأمور، وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعة، في منح أقارب أو معارف المسئولين من يطلب منهم من أجل احتفاظهم بمناصبهم[1]، كما أنه على استعداد لاتخاذ قرارات تعيين لمن هم أصحاب حظوة عند مسئول أكبر منه، أو يقوم المسئول باختيار الشخصية الضعيفة، وليست القوية كمساعد، أو نائب له، حتى يمكن السيطرة عليه، وبقائه في موقعه.

---

(1) أحمد هاشم الصقال، ظاهرة الفساد الإداري هل أصبحت جزء من ثقافة المجتمع، هيئة النزاهة، العراق، 2010، ص 5.

3) المحسوبية:

ويترتب على انتشار ظاهرة المحسوبية شغل الوظائف العامة، أو الخاصة بأشخاص غير مؤهلين، مما يؤثر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم الخدمات، وزيادة الإنتاج، وهذا ما دفع بعض الدول إلى منع المحسوبية، ووسائلها المختلفة في تشريعاتها الخاصة عند التعيين في الوظائف الحكومية، وغيرها.

4) الوساطة:

يلجأ الموظف الإداري للوساطة في حالة الندب، أو النقل، أو الترقية، أو العلاوة، أو إرضاء رئيسه عليه في العمل، ويستخدم بعض العاملين الوساطة شكلاً من أشكال تبادل المصالح، وتُعد هذه الظاهرة منتشرة في المجتمعات النامية، وفي عادات بعض المجتمعات تتفشى إلى الحد الذي تعتبر حقاً لطالبها، ومن قصر في تقديمها كان معدوم المروءة[1].

ويخلط الناس بين الوساطة، والشفاعة، أو الشفعة التي هي معونة على الخير، ومساعدة الآخرين على قضاء حوائجهم فيما لا يضر أحداً، ولا يتعدى على حق أحد.

(1) أحمد عبد الرحمن الشمري، مرجع سابق، ص 16.

المطلب الثالث

الفساد المالي

ويقصد بها تلك المخالفات المالية، والإدارية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف، وتتمثل هذه المخالفات في:

1) مخالفة القواعد، والأحكام المالية المنصوص عليها داخل المنظمة:

تحكم كل منظمة إدارية مجموعة من القواعد، والأحكام المالية التي تتوافق مع طبيعة عملها، وتتفق مع القواعد والأحكام المالية التي نص عليها القانون، وعندما يخل الموظف في إتباع مثل هذه القواعد، والأحكام المالية، فإنه يكون بذلك ارتكب انحرافاً يحاسب عليه إدارياً مثال ذلك الأحكام المالية التي تنظم عمليات المخازن، والمشتريات، وقواعد المزايدات، والمناقصات، وترسيه العقود، وغيرها[1].

2) مخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية:

ويحدث عند عدم موافاة الأجهزة الرقابية بالمستندات الخاصة بالمنظمة، أو عدم الرد على ملاحظات تلك الأجهزة الرقابية، أو مكاتباته، أو ما يطلبه من بيانات بدون مبرر، أو عذر مقبول، مما يعوق عمل هذا الجهاز، ويؤثر على فاعليته، فإن هذا يعتبر انحرافاً إدارياً يرتكبه الموظف المسئول عن ذلك[2].

3) فرض الإتاوات:

قيام الموظف بتسخير سلطة وظيفته للانتفاع من الأعمال المكلف بها في فرض الإتاوات على بعض الأشخاص، أو استخدام القوة البشرية الحكومية من العمال، والموظفين في الأمور الشخصية في غير الأعمال الرسمية المخصصة لهم.

---

(1) أحمد هاشم الصقال، مرجع سابق، ص 11.

(2) أحمد هاشم الصقال، المرجع السابق، ص 17.

4) **الإسراف في استخدام المال العام:**

ويأخذ أشكالاً وصوراً مختلفة أكثرها انتشاراً اتجاه أغلب القائمين على الأجهزة إلى تبديد الأموال العامة في الإنفاق على الأبنية، والأثاث، والرواتب المدفوعة بلا عمل على حشد السكرتارية، وأجهزة العلاقات العامة، فضلاً عن المبالغة في استخدام السيارات في الأغراض المنزلية والشخصية، وإقامة الحفلات الترفيهية، والإنفاق ببذخ على الدعاية والإعلان، والنشر في الصحف، والمجلات في مناسبات التهاني والتعازي، والتأييد، والتوديع لكبار المسؤولين تملقاً، ونفاقاً[1].

المطلب الرابع

الفساد الجنائي

ومن أكثر صور الفساد الجنائي التي يمكن أن يقع فيها الموظف ما يلي:

1) **الرشوة:**

وهي داء ينتشر في كل المستويات الإدارية في القطاع العام والخاص، مما يؤدي إلى الإخلال بهيبة الوظيفة، وما يجب أن يتحلى به الأفراد من شعور بالهيبة، والاحترام نحو الدولة، كما تؤدي الرشوة إلى إهدار مبدا الخدمة العامة، وخلل في نمو القطاع الخاص[2].

(1) سمير عبود، صباح نوري، مرجع سابق، ص 14.

(2) محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعاييره، مجلة المستقبل العربي، العدد 309، نوفمبر، 2004، ص 35.

ونظراً لخطورة هذه الظاهرة فقد حرم الإسلام الرشوة فقال عز وجل ﴿وَلا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ﴾ (البقرة الآية 188)، وروي عن النبي أنه قال (لعن الله الراشي والمرتشي)، وعن ابن مسعود رضي الله عنه قال: من شفع شفاعة ليرد بها حقاً، أو يدفع بها ظلماً فأهدى له فقبل، فذلك السحت، فقيل له ما كنا نرى السحت إلا الأخذ على الحكم، قال الأخذ على الحكم كفر، أما عقابها في الدنيا، فقد ترك تحديده لولي الأمر يقدرها لما يراعي في ظروف الزمان والمكان، وما يحقق المصلحة العامة[1].

3) اختلاس المال العام:

ويأخذ أشكالاً مختلفة منها قيام بعض الجباة بتحصيل أموال غير مستحقة بعضها من قبيل الرسوم، أو الغرامات، أو العوائد، أو الضرائب، أو نهب خزينة المنشأة، أو سرقة مخازنها بواسطة المسؤولين عنها، ومعالجة ذلك بقيود دفترية، وتزوير توقيعات، وقد يتم الاختلاس عن طريق تحويل جانب من المشتريات، أو الممتلكات إلى ملكية خاصة، بالإضافة إلى ما سبق قد يتم الاختلاس في صورة مبالغة بعض الموظفين في تحديد مصاريف الإقامة، والانتقالات في المهام، والسفريات بجانب استغلال بعض الموظفين للهواتف والبريد، والسيارات، والأدوات المكتبية، الحكومية، لأغراض شخصية بحتة[2].

3) التزوير:

ويمثل التزوير في المحررات الرسمية اعتداءً غير مباشر على سلطة الدولة، والإدارة، والمنشأة التي يعبر عنها هذا النوع من المحررات، فقد يحدث التزوير في أوراق توثيق أحد العقود، أو في محاضر الجلسات، أو الحكم، أو يحدث في كشوف الترقيات، والمرتبات والمكافآت، والحوافز وغيرها.

---

(1) أحمد عبد الرحمن الشمري، مرجع سابق، ص 18.

(2) المرجع السابق، ص 20.

المطلب الخامس

الفساد من حيث المنخرطين فيه

يُصنف الفساد طبقاً لهذا المعيار إلى نوعين هما:

1 - فساد القطاع العام:

وهو الفساد المستشري في الإدارة الحكومية، وجميع الهيئات العمومية التي تتبعها، وهو من أكبر معوقات التنمية، وفيه يتم استغلال المنصب العام لأجل الأغراض، والمصالح الشخصية[1].

2 - فساد القطاع الخاص:

ويعني استغلال نفوذ القطاع الخاص للتأثير على مجريات السياسة العامة للدولة، باستعمال مختلف الوسائل من رشوة، وهدايا، من أجل تحقيق مصلحة شخصية كالإعفاء من الضريبة، والحصول على إعانة....

وقد أشار تقرير منظمة الشفافية الدولية في هذا الشأن أن الشركات الأمريكية هي أكثر الشركات التي تمارس أعمال غير مشروعة، ثم تليها الشركات الفرنسية، ثم الصينية، ثم الألمانية.

---

(1) عطا الله خليل، "مدخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي"، مكافحة الفساد في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، ص 200.

المبحث الثالث

الآثار المترتبة على الفساد المالي والإداري

للفساد المالي والإداري آثار سلبية وخيمة على جميع الأصعدة والمجالات سواء كانت اقتصادية، أو سياسية، أو إدارية، أو اجتماعية، فهو، وإن جنى من ورائه بعض المنحرفين إدارياً كسباً إلا أن الآثار السلبية التي تنعكس على المجتمع أكثر بكثير من الفوائد التي يجنيها هؤلاء من وراء الفساد، إذ أنه مرض خطير إذ انتشر في مجتمع ما دمره لا محالة، هذا ما قال به غالبية الفقه، وعلى رأسهم أنصار المدرسة القيمية، وما بعد الوظيفة الذين قالوا بأن للفساد آثاراً إيجابية، وتختلف آثار، ونتائج الفساد المالي والإداري من بلد إلى آخر، إلا أن هناك آثاراً واحدة في جميع الدول بغض النظر عن مستوى هذه الآثار، ونتائجها، ويمكن حصر أهم الآثار السلبية على المستوى الاقتصادي والاجتماعي، والسياسي، والإداري، والقانوني، فيما يلي من خلال خمسة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول

الآثار السلبية الإدارية للفساد المالي والإداري

إن المتتبع لأدبيات الكتابة في مجال الفساد المالي والإداري يلاحظ بوضوح أنها غالباً ما تركز في دراستها على انعكاسات هذه الظاهرة على الجانب السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي في المقام الأول، وبهذا التوجه فإن الكتابات تغفل إلى حد

بعيد على الآثار الإدارية السلبية للفساد الإداري[1]، ومما لا شك فيه أن للفساد آثار سلبية مدمرة على الجهاز الإداري بالدولة نستعرضها فيما يلي:

1 - الحد من فرص الإصلاح الإداري والمالي:

يعرف الإصلاح الإداري بأنه «الجهود الإدارية المبذولة التي يتم تصميمها خصيصاً لإحداث تغييرات أساسية في كل من هيكل الجهاز البيروقراطي، والإجراءات المتبعة فيه، وفي اتجاهات وسلوكيات الموظفين بهدف تحسين الفاعلية التنظيمية، وتحقيق أهداف التنمية الوطنية»[2].

وتدور برامج الإصلاح الإداري للحد من الفساد المالي والإداري حول عدة موضوعات أهمها: اختيار أكفأ القيادات الإدارية وفق معايير الكفاءة، والجدارة، وتدريب الموظفين، ومراجعة الهياكل التنظيمية، والوظيفية للأجهزة الإدارية، وتعديل هياكل الرواتب، وتخفيف حدة المركزية الإدارية، وتطوير أنظمة إدارة المعلومات، وتطبيق سياسات، وأنظمة متطورة للأفراد، والالتزام بالأخلاقيات الوظيفية، والمساواة بين الموظفين في الحقوق والالتزامات، وتطوير أساليب الرقابة الإدارية، والمالية، والمساءلة السريعة لكبار المسئولين الذين يثبت تورطهم بقضايا الفساد.

ولعل من الأمور المتفق عليها أن الفساد من شأنه أن يلحق أضراراً فادحة بجهود الإصلاح الإداري، والمالي، وبعض أشكال الفساد المالي والإداري نتيجة لعدم المساواة بين الموظفين، واستمرار سوء استغلال السلطة، وطول، وتعقد الإجراءات الإدارية، والقضائية، وانعدام أو ضعف الأخلاقيات الوظيفية للعمل الحكومي، وغياب مفهوم المساءلة، وكل ذلك أدى إلى التشكيك في دور الدولة، والقانون[3].

---

(1) حاجا عبد العالي، مرجع سابق، ص 102.

(2) نواف سالم كنعان، الفساد الإداري والمالي، أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الشارقة، 2007، ص 120.

(3) نواف سالم كنعان، المرجع السابق، ص 121.

ويتركز الفساد المالي والإداري في عنصرين أساسيين هما: الموظف العام الذي يبيع خدماته مستغلاً سلطاته، ونفوذه الوظيفي كطرف أول، أما الطرف الثاني هم: من يتعاملون مع هذا الموظف، سواء من يقوم بشراء خدمات ليس له الحق في الحصول عليها، أو من يدفع مبالغ إضافية في خدمات له الحق في الحصول عليها مستغلين في ذلك ضعف الوازع الديني، والأخلاقي لدى الموظف، والبيروقراطية الفاسدة، وغياب المساءلة، ومن هنا يبدو دور الفساد المالي والإداري في هذين العنصرين في إعاقة جهود الإصلاح الإداري والمالي[1].

2 - تحويل عملية التخطيط إلى عملية صورية:

يعتبر التخطيط من أهم وظائف الإدارة العامة في أي دولة، حيث يعد الآلية التي يمكن من خلالها تحديد أهداف المجتمع، والوسائل التي يمكن من خلالها تحقيق هذه الأهداف، ورغم أهمية التخطيط في تفعيل دور الجهاز الحكومي في تحقيقه للأهداف المناطة به، إلا أن انتشار الفساد الإداري قد جعل من التخطيط عملية صورية، أو شكلية في كثير من الأجهزة الحكومية وبالتالي أضعفت دوره في التنمية الإدارية، وخاصة في دول العالم الثالث[2].

إن هذا الأثر السيء لانتشار الفساد في الأجهزة الإدارية، جعل حتى المسئولين في الأجهزة المركزية للتخطيط غير متحمسين على الإطلاق لإعداد هذه الخطط التنموية، سواء من حيث جمع المعلومات الدقيقة، أو التفكير في بدائل إبداعية لمواجهة مشكلات المجتمع، أو حتى الحرص على متابعة، وتنفيذ الخطط.

لهذا فإن كثير من الأجهزة الحكومية لا تتردد في تقديم خططها على أساس مراجعة خطط السنوات السابقة، وإدخال ما يمكن إدخاله من تعديلات بسيطة شكلية، إرضاء لمتطلبات أجهزة التخطيط المركزي، والتعود على عمل الروتين السنوي في هذا المجال[3].

---

(1) المرجع السابق، ص 125.

(2) عبد الرحمن أحمد هيجان، "الفساد، وآثره على الجهاز الحكومي"، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003، ص 12.

(3) حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 102.

كما أضحت أجهزة التخطيط بموظفيها، تمثل عبئاً على الدول التي يقع فيها، لأنها ليست إلا مجرد أجهزة إدارية لا معنى لها إطلاقاً[1].

3 - الحد من فاعلية نتائج جهود التنظيم الإداري:

لا تقل أهمية عملية التنظيم عن التخطيط بالنسبة للجهاز الحكومي لتحقيق أهدافه، ولقد درجت أجهزة القطاع العام في كل دولة على انتهاج أساليب يمكن من خلالها تنظيم أجهزتها على المستوى الوطني، أو المحلي، وعلى إعداد، ومراجعة القوانين، والتنظيمات التي تحكم عمل الأجهزة الحكومية، بما يجعلها قادرة على التجاوب مع متطلبات عصرها، وتحقيق مبدأ الكفاية والفعالية في أدائها، هذا بالإضافة إلى إعادة النظر في أهداف ومهام، ووظائف الكثير من الأجهزة الحكومية بما يحقق الأهداف السابقة.

وإلى جانب ذلك تعتمد الدول على إعادة النظر في الإجراءات الإدارية التي تطبق في الأجهزة الحكومية، والتي تعتبر في كثير من الأحيان من إحدى منافذ، ومسببات الفساد الإداري بها[2].

غير أننا إذا ما نظرنا إلى النتائج الناجمة عن جهود التنظيم في دول العالم النامية، فإننا سوف نجد للأسف في كثير من الأحيان أنها تنتهي عند كتابة التقارير، وهذا مرده لانتشار الفساد الإداري، وتأثيره على عمل الأجهزة الحكومية، ونشاطاتها، الأمر الذي يؤدي إلى مقاومة أي تغيير، أو إصلاح إداري من شأنه أن يساعد على تحسين الخدمات العامة[3].

---

(1) عبد الرحمن أحمد هيجان، مرجع سابق، ص 13.

(2) عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، المرجع السابق، ص 36.

(3) حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 103.

وبهذا فإن تغلغل الفساد في الجهاز الإداري يمثل أكبر معوق للحد من فاعلية أي جهود يمكن القيام بها من أجل تحقيق عملية الإصلاح الإداري، مادام هناك أشخاص يستطيعون أن يقاوموا هذه الجهود، وأن يحققوا في الوقت نفسه مصالحهم الشخصية.

4 - الانحراف بمقاصد القرار عن المصلحة العامة:

لا تقتصر آثار الفساد المالي والإداري على مجرد الإخلال بعمليتي التخطيط والتنظيم، بل إن الأمر يتعدى ذلك إلى الانحراف بالقرار عن المصلحة العامة، حيث يعمد الموظفون المستفيدون من انتشار الفساد إلى تحقيق مكاسب خاصة على حساب المصلحة العامة مستعينين في ذلك بالتنظيمات الخاصة غير الرسمية التي يعمل البعض منها داخل الجهاز الحكومي، والتي يطلق عليها «جماعات الضغط»، هذه الجماعات تمتلك القدرة على الحصول على المعلومات الدقيقة عن المشاريع المهمة، أو تلك التي تنوي الحكومية تنفيذها، وإلى جانب قدرة هذه التنظيمات على الوصول إلى المعلومات، فإنه لديها القدرة على بناء شبكة واسعة من العلاقات غير الرسمية التي يمكنها من خلالها إقناع متخذي القرار بمطالب، ورغبات جماعة الضغط، حتى ولو كانت هذه المطالب غير مشروعة، ومناقضة للمصلحة العامة[1].

ومن أمثلة الانحراف بمقاصد القرار الإداري عن المصلحة العامة في دول العالم الثالث، خصخصة القطاع العام دون وضع ضوابط، وقيود يمكن من خلالها ضمان استفادة المواطن من هذا الإجراء[2].

5 - إعاقة جهود الرقابة الإدارية:

إن استشراء الفساد في القطاع العام أدى إلى تعطيل، وعرقلة الأجهزة الرقابية عن القيام بمهامها الفعلية، وذلك من خلال عدم تزويدها بالتقارير

---

(1) عبد الرحمن أحمد هيجان، مرجع سابق، ص 17.

(2) المرجع السابق، ص 20.

المطلوبة عن سير الأجهزة الحكومية، لتتمكن على ضوء هذه التقارير من مراقبة أداء الجهاز الإداري بما يحقق الغاية لإنشائها، بل إنها وإن زودت بتقارير، فهي في الغالب قديمة يصعب إصلاح ما تتضمنه من أخطاء وملاحظات، ويجعل تتبع هذه التقارير أمراً روتينياً لا يضيف للجهاز الحكومي أي قيمة فعلية، إن لم يكن يساعد على توطيد الفساد.

على أن المشكلة الكبرى التي تواجه الرقابة في الجهاز الإداري بسبب شيوع الفساد هو تورط كثير من العاملين في أجهزة الرقابة في قضايا الفساد، بحيث أصبح الحراس يحتاجون إلى حراس أيضاً للحيلولة دون فسادهم، هذه المعضلة نبه إليها (Rose Nbloom) روز نبلوم 1990، عندما طرح سؤاله الشهير: من يحرس الحراس؟ لأن الكثير من العاملين في أجهزة الرقابة قد وقعوا في براثن الفساد، ويحتاجون إلى من يحرسهم[1].

6 - تدني أخلاقيات الوظيفة، وانتشار القيم العامة السلبية:

من بين آثار الفساد الإداري هو انتشار القيم السلبية داخل الجهاز الإداري، وتدني في المقابل أخلاقيات الوظيفة العامة، الأمر الذي يؤثر مباشرة في كفاءة أداء الجهاز الإداري وفعاليته، ويمكن حصر بعض القيم السلبية فيما يلي[2]:

أ - تدني وتراجع الكفاءة الإدارية في الأجهزة الحكومية، نظراً لعدم مراعاة الموضوعية عند التعيين أو الترقية.... ولأن التعيين في الدول النامية يعتمد على القرابة، والمحاباة، والمحسوبية، والرشاوى، عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، الأمر الذي يؤدي إلى تدهور، وتراجع مردودية الجهاز الإداري، ومستوى الإنتاج وإلى تعثر التنمية.

(1) عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، المرجع السابق، ص 36.

(2) عبد الرحمن أحمد هيجان، المرجع السابق، ص 20.

ب - انتشار الانتهازية ومحاولات توريث الوظائف العامة في مختلف المستويات الإدارية.

ج - تدني مستوى الولاء والإخلاص للموظفين العموميين للجهاز الحكومي، مما أدى إلى تدني نوعية، وجودة المنتج، أو الخدمة التي يقدمها الجهاز للمستفيدين منه.

د - إفساد العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين، حيث تقوم هذه العلاقة على استبداد الرؤساء بالسلطة، وعدم ثقتهم في مرؤوسيهم، وهو ما يؤدي إلى الجمود، وعدم المرونة في اتخاذ القرار لمواجهة وحل المشكلات، مما يؤدي إلى تعطيل مصالح المواطنين[1].

هـ - يؤدي الفساد الإداري إلى هجر الكفاءات، وأصحاب الخبرات، والمؤهلات العليا من الدول النامية إلى الدول المتقدمة، الأمر الذي يؤدي إلى عدم كفاءة، وفعالية الأجهزة الإدارية.

و - يؤدي الفساد الإداري إلى إخفاق السلطة الرسمية، وذلك بخلق مستوى أخر موازي لها، مما يؤدي إلى عدم فعالية بعض القرارات التي تتخذها السلطة الرسمية، فتفقد بذلك قدرتها وهيبتها.

ز - كما قد يعمد موظفي الجهاز الإداري إلى تعطيل مصالح المواطنين، إمعاناً، واستظهاراً للأهمية، وتدليلاً على أن السلطة التي بين أيديهم هي وحدها التي تتحكم في هذه المصالح ومثل هذه التصرفات تعد سلوكاً بيروقراطياً سيئاً لا يتفق إطلاقاً مع المُثل، والقيم التي يجب أن يتحلى بها الموظفون العموميون[2].

---

(1) عبد الرحمن أحمد هيجان، المرجع السابق، ص 21.

(2) صلاح مناور الحجيلي، مرجع سابق، ص 52 - 53.

المطلب الثاني

الآثار السلبية الاقتصادية للفساد المالي والإداري

تظهر آثار الفساد الإداري بشكل عام على مؤشرات التنمية، وعلى القدرة التنافسية للاقتصاد، حيث توجد علاقة عكسية بين انتشار سلوك الفساد، وقدرة الاقتصاد على التنافس الخارجي، وفي هذا الخصوص سيتم التركيز على أثر الفساد في أهم المتغيرات الاقتصادية ومنها معدلات التضخم، والبطالة، والاستثمار، والنمو الاقتصادي.

1 - أثر الفساد في تعزيز التضخم:

من أهم الآثار التي تترتب على الفساد المالي والإداري هي زيادة معدلات التضخم، والارتفاع المستمر في زيادة الأسعار، فوجود مسئولين ليسوا على مستوى الكفاءة في الوزارات، والهيئات الحكومية، وغيرها من الأماكن الحساسة القائمة على إدارة عجلة الاقتصاد في الدولة، فلم يكن معيار الكفاءة هو الأساس في شغلهم مناصبهم، وإنما المحسوبية والوساطة، والرشاوى، وغيرها من الصور التي تجسد الفساد الإداري، وهو الأمر الذي ترتب عليه سوء إدارة هذه المرافق الاقتصادية الهامة، ووضع السياسات الاقتصادية التي لا تناسب المرحلة التي وضعت فيها، وبالتالي أدى إلى زيادة معدلات التضخم، والزيادة المستمرة في الأسعار.

وقد شهد الاقتصاد العراقي مشكلة من أهم المشاكل الاقتصادية المتعلقة بالتضخم الذي تزايدت نسبة بشكل كبير بعد عام 2003 بسبب الاختلالات الهيكلية، وقيام الكثيرين من المسئولين الذين لا يتمتعون بالكفاءة بإدارة الوزارات، والمؤسسات، وهو ما ترتب عليه إحداث الأزمات، وتعزيز حالات الفساد المالي والإداري في أجهزة الدولة، وتأسيساً لذلك تزايدت موجات التضخم، إذ أن الارتفاع التدريجي في الأسعار بدأ مع حدوث أزمة المنتجات النفطية ثم انتقل ليصيب قطاع

النقل، والمواصلات ثم اشتدت الأزمة لتنتقل، وتمس حياة المواطن مع اشتداد أزمة الطاقة الكهربية، وازدياد الطلب على البنزين لتشغيل مولدات الطاقة الكهربائية، وقد ساهم ذلك في تدني مستويات المعيشة، وتفاوت مستويات الأجور بين أفراد المجتمع، فأصبحت هناك فئات تتمتع بمستويات عالية من الرفاهية لارتفاع أجورهم، وهذه الفئات هي القريبة من مركز القرار، وأصحاب المسئوليات الإدارية العليا في الدولة، أما الفئات الأخرى، والتي تمثل حسب تقديرنا (70 %) من المجتمع فتستلم أجوراً تكاد لا تكفي متطلبات المعيشة في ظل الارتفاع الكبير في أسعار جميع السلع والخدمات في السوق المحلية[1].

2 - أثر الفساد في تعزيز البطالة:

إن العديد من أموال الدولة تذهب سدى، ولا يتم توظيفها في المكان الأمثل لها، فالفساد المالي والإداري له تأثير كبير على سوء توظيف أموال الدولة واستثمارها على نحو يحقق التنمية الاقتصادية، ومن ثم زيادة معدلات التشغيل، والإنتاج، وهو ما يساعد على فتح مجالات جديدة لعمل الشباب، ومن ثم القضاء على البطالة.

وتزايدت مشكلة البطالة في المجتمع العراقي بعد أحداث 1991، وفرض العقوبات الاقتصادية، وقيام كثير من الموظفين بترك وظائفهم، والعمل لدى القطاع الخاص، أو في المجال الحر في لسد متطلبات المعيشة غير أن التغير السياسي عام 2003 قد عمق من حالة البطالة بشكل كبير، وبجميع أنواعه (المقنعة، الاحتكاكية، الإجبارية....) من خلال تسريح لأعداد كبيرة من منتسبي الجيش العراقي السابق، والأجهزة الأمنية، وموظفي بعض الوزارات الذين يقدر عددهم بنحو مليون شخص، إن نسبة البطالة في العراق تجاوزت 52 % وتتعد أعلى نسبة في دول المنطقة بسبب توقف المشاريع الإنتاجية بنسبة 90 % فالكثير من الأموال التي تم تحصيلها لبناء المشروعات، وحملات إعادة الإعمار قد تم نهبها، وسرقتها بفضل الفساد المالي

---

(1) محمد صالح حسن، عماد صلاح، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في العراق، هيئة النزاهة، 2008، ص 6 - 7.

والإداري للقائمين عليها فنحو 8 إلى 10 مليارات من الميزان السنوي تذهب هباءً بسبب حالات الفساد المالي والإداري لأجهزة الدولة، ومؤسساتها[1].

3 - أثر الفساد المالي والإداري على الاستثمار:

يؤثر الفساد سلباً على مناخ الاستثمار، حيث يفضل المستثمرون الأجانب البعد عن الخوض في الاستثمارات الإنتاجية، والميل إلى الأنشطة الخدمية، لأن تأثير الفساد عليها أقل، كما تؤدي البيئة التي يتحكم فيها الفساد، والتي لا تخضع لمعايير، أو ضوابط، أو قوانين واضحة، وشفافة، حيث يكون الفساد هو الوسيلة الفعالة للحصول على الحقوق، والصفقات والتراخيص، إلى عزوف المستثمرين الجادين عن الإقدام على استثمار أموالهم في مثل هذه الدول التي يكون مناخها طارداً للاستثمار، كما يؤدي إلى هروب رؤوس الأموال المحلية إلى الخارج[2].

وفي هذا المجال يقول رئيس البنك الدولي (جيمس دو لفنسون): «تظهر أدلة أن الدول التي لديها مستويات عالية من الفساد معرضة لخطر التهميش في عالم التفاعل الصناعي السريع، وأن الأسواق اليوم مفتوحة، ولا تستطيع أن تعمل خلف أبواب مقفلة، والمستثمرون لديهم خيارات متعددة، وهم أكثر قدرة على نقل أموالهم إلى حيث أخطار الفساد أقل»[3].

4 - أثر الفساد على معدل التنمية الاقتصادية:

إن الفساد يقوض النمو الاقتصادي على المدى البعيد، فإيطاليا مثلاً، يؤدي انخفاض زهيد للفساد إلى زيادة في النمو بحوالي 0.3 % فالفساد الإداري يضعف، ويعرقل النمو الاقتصادي بطرق شتى، فهو يضعف الاستثمار المحلي، والأجنبي عن طريق زيادة فرص السعي للحصول على مزايا اقتصادية دون مراعاة مصلحة المجتمع، كما يخلق جو من عدم الثقة، ويقلل الحوافز المشجعة للاستثمار[4].

---

(1) محمد صالح حسن، عماد صلاح، مرجع سابق، ص 8، 9.

(2) عبد الكريم بن سعد إبراهيم الخثران، مرجع سابق، ص 39.

(3) المرجع السابق، ص 44.

(4) عبد الله بلوناس، "رؤية اقتصادية للفساد، أسبابه ونتائجه، وطرق معالجته"، النزاهة والشفافية والإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2006، ص 2.

كما يؤدي الفساد إلى تقليل الربح، لأن مدفوعات الفساد كبيرة، إنما تمثل عبئاً إضافياً على المشروع، وتزيد من تكاليفه، بل يعتبرها البعض ضريبة ضارة بالاستثمار.

وقد أكد التقرير العالمي للتنمية لسنة 1997، أن الفساد مشكلة عامة تواجه المستثمرين، وأن هناك علاقة سلبية بين تفشي الفساد، ومستوى الاستثمار في الاقتصاد القومي، فكلما زادت درجة الفساد قل حجم الاستثمار، والعكس[1] فعلى سبيل المثال على المستوى العالمي قد يؤدي الانخفاض البسيط في مستويات الفساد إلى زيادة الاستثمار في الاتصالات بحوالي 0.8 %.

كما يضعف الفساد من التنمية الاقتصادية مما يؤدي إلى الهبوط بجودة البنية الأساسية، لأن جزء من الموارد التي كان ينبغي أن توجه إلى المشروعات العامة لإقامة بنية أساسية تدعم الإنتاج، يتم توجيهها من خلال علاقات الفساد إلى الاستهلاك الخاص للمنفذين في الأجهزة الحكومية التي تقوم بتلك المسئوليات[2] فضلاً عن أن الفساد يؤثر سلباً على نمو الدخل القومي، حيث يؤدي إلى تراجع معدلات الادخار والاستثمار ومن ثم عدم زيادة القيمة المضافة إلى الدخل القومي.

المطلب الثالث

الآثار الاجتماعية السلبية للفساد المالي والإداري

إن الضرر الاجتماعي الذي يسببه الفساد المالي والإداري لا يقل خطورة عن الضرر الاقتصادي، فهو يؤدي إلى انهيار شديد في البيئة الاجتماعية، والثقافية، فعندما يتقبل أفراد المجتمع الفساد كأسلوب في العمل، وطريقة للحصول على مزايا

(1) طارق محمود عبد السلام السالوس، مرجع سابق، ص 37.

(2) حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 97.

في المجتمع، يبدأ النسيج الأخلاقي للمجتمع في الانهيار، فضلاً عما يحدثه الفساد من تحولات سريعة، وفجائية في التركيبة الاجتماعية، وتكريس للتفاوت الاجتماعي، وإشاعة لروح اليأس بين أبناء المجتمع، ويمكن أن نجمل أهم الآثار الاجتماعية السلبية للفساد المالي والإداري في النقاط التالية:

1 - اتساع الفجوة بين طبقات المجتمع:

من الآثار الاجتماعية الهامة للفساد المالي والإداري على سلوك الأفراد التفاوت في توزيع الدخول، وتوسيع الفجوة بين الأغنياء والفقراء، والشعور بالحرمان لدى فئات كثيرة في المجتمع، ذلك لأن سوء استخدام برامج الدعم، والمساعدات للسلع، والخدمات الاجتماعية التي تهدف إلى الارتقاء بالمستوى المعيشي للفئات الفقيرة من قبل الأغنياء الذين لا يكونون بحاجة إليها، يؤدي إلى تعميق الفقر، والتفاوت بين أفراد المجتمع، وكل ذلك يؤدي إلى تدني أجور، ومرتبات الموظفين في جهات الإدارة العامة، وهذا يساعد في تغذية الميول نحو الفساد، يضاف إلى ذلك أن تخلي الطبقة الثرية عن لعب دور في المجتمع يؤدي إلى جعل الطبقة الفقيرة غير واثقة بقدرتها على الوفاء بالتزاماتها الحياتية اليومية في مواجهة الارتفاع الجنوني، والمتواصل للأسعار، وثبات الأجور، ويصبح البديل الذي يعوض الفارق بين الطموح، والواقع المادي اللجوء إلى الرشوة[1].

2 - أثر الفساد المالي والإداري في تدني مستوى التعليم:

تخصص أغلب الدول ميزانيات للتعليم من أجل بناء القدرات البشرية التي تعتبر حجر الزاوية في عملية التنمية البشرية، ورفع مستوى التعليم، والتحضر في المجتمع، غير أن سلوك الفساد المالي والإداري بدأ يمتص كثيراً من أموال هذه الميزانيات، ويحرف المتبقي منها عن أهدافها، وبالتالي يساهم في انحدار التعليم إلى أدنى المستويات.

---

(1) نواف سالم كنعان، مرجع سابق، ص 127.

وبالنسبة لأثر الفساد المالي والإداري على مستوى التعليم في العراق، فقد صاحب التغيير السياسي في العراق 2003، حيث تدهور قطاع التعليم وذلك بسبب غياب الحافز لكل من التلاميذ والمعلمين وغياب سلطة القانون وعدم المحاسبة الجدية لكل من المعلم والتلميذ على حد سواء فالمعلم ينظر إلى عدد ساعات العمل لا إلى نوع العمل وكمية الإنتاج في تلك الساعات، وكذا التلميذ ينظر إلى المتبقي من الوقت للخروج من المدرسة[1].

3 - انهيار القيم الأخلاقية:

إن الفساد يؤدي - لا محالة - إلى زعزعة القيم الأخلاقية القائمة داخل المجتمع على الصدق، والأمانة، والعدل، والمساواة، وتكافؤ الفرص، ويسهم في انعدام المهنية في العمل الإداري، وإلى انتشار عدم المسئولية، والسلوكيات السلبية لدى الأفراد في المجتمع، حيث يصبح التمسك بالعادات، والتقاليد، والدين، والقيم الأخلاقية في العمل الإداري في عرف المفسدين تخلفاً وجموداً، فيما تصبح أنواع الفساد المتعددة مهارة، وتطوراً، وتكيفاً، ويزيد الأمر خطورة عندما يشب الأبن على هذه القيم السلبية الهدامة، الأمر الذي يؤدي إلى شيوع قيم، وثقافة الفساد في مختلف المجالات[2].

---

(1) محمد عبده صالح حسن، عماد صلاح، الآثار الاقتصادية، والاجتماعية للفساد في العراق، هيئة النزاهة، 2008، ص 14.

(2) حاجا عبد العالي، مرجع سابق، ص 106.

المطلب الرابع

الآثار السياسية للفساد المالي والإداري

للفساد المالي والإداري آثار وخيمة على كافة مناحي الحياة السياسية في المجتمع، حيث يؤثر على ضعف المشاركة السياسية في المجتمع، وإضعاف النظام الديمقراطي، وفقدان الشرعية السياسية للأنظمة الحاكمة، ويمكن إيضاح ذلك من خلال النقاط التالية:

1 - تأثير الفساد المالي والإداري على المشاركة السياسية:

إن انعدام الشرعية بسبب أفعال الفساد تؤدي إلى ضعف المشاركة سياسياً نظراً لتقلص دور الأحزاب السياسية، وإضعاف قوة المعارضة، وقيام سطوة، وهيمنة الحزب الحاكم، هذا بالإضافة إلى عدم مشاركة المواطنين في العملية السياسية كالتصويت، والانتخابات والاستفتاء، نتيجة غياب الثقة، وعدم قناعة المواطنين بنزاهة المسؤولين، وعدم الثقة بالمؤسسات القائمة، وأجهزة الرقابة، والمساءلة، فالمشاركة السياسية تقتصر على الجماعات التي تملك الثروة، وركائز القوة الاقتصادية التي تمكنها من إقامة علاقات خاصة مع القيادات السياسية والإدارية[1].

2 - أثر الفساد المالي والإداري على المناخ الديمقراطي:

عندما يتفشى الفساد في أي دولة بمختلف صوره، فإنه يؤدي إلى إضعاف وتشويه المناخ الديمقراطي في المجتمع، ولا يمكن القضاء عليه كلياً، بسبب استبداد الحاكم وسلطته المطلقة، واستخدام عائدات الفساد لشراء أصوات الناخبين للنجاح في اعتراء عرش البرلمان من أجل كسب الحصانة السياسية، والاستمرار في ممارسات التصرفات، والأعمال غير المشروعة.

---

(1) المرجع السابق، ص 100.

كما قد تعتمد الأحزاب الفاسدة في التمويل على عائدات جرائم الفساد المختلفة من أجل تمويل حملاتها الانتخابية، وقبول تبرعات كبار تجار الفساد، فتصبح الديمقراطية عملية شكلية مفرغة من محتواها[1].

ولا يقتصر الفساد على التغلغل إلى البرلمان، أو الحكومة فقط، بل قد يمتد إلى المجالس المحلية، والبلدية، وإلى النقابات المهنية، والعمالية، ومؤسسات المجتمع المدني، واختراق حتى الأجهزة الأمنية، والقضائية[2].

3 - شيوع الفوضى وعدم الاستقرار السياسي:

إن شيوع الفساد يؤدي إلى انتشار الفوضى السياسية، حيث تعطل الدساتير، والقوانين والأنظمة الأمر الذي يشجع على عدم الالتزام بأحكام القوانين، واللوائح، وتصبح لغة القوة وفرض أمر الواقع وسيلة لانتزاع الحقوق، وتصبح لغة العنف هي المعترف بها، والحاسمة في المنازعات السياسية، وعادة ما تستخدم الاعتقالات لمنع أي ممارسة سياسية، أو ديمقراطية حقيقية، واعتقال من يتوقع النظام فوزهم في الانتخابات، وهو ما يقود إلى ضعف الشعور بالمواطنة، حيث يعمد المواطن إلى إتباع كل الأساليب غير المشروعة (كالرشاوى، الاختلاس، التخريب.....)[3].

وعدم الاستقرار السياسي، والفساد توأمان لا يفترقان، وعمليتان متلازمتان، فالدول التي تعاني من عدم الاستقرار السياسي نجدها تعاني من ارتفاع معدلات الفساد الإداري.

---

(1) حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 81.

(2) المرجع السابق، ص 82.

(3) نعيم إبراهيم الظاهر، إدارة الفساد، دراسة مقارنة بالإدارة النظيفة، عالم الكتب الحديث، الأردن، 2013، ص 40.

المطلب الخامس

الآثار القانونية للفساد المالي والإداري

لا تقتصر الآثار السلبية التي يخلفها الفساد المالي والإداري على الصعيد الاقتصادي، أو الاجتماعي، أو الإداري، أو السياسي، وإنما للفساد آثار خطيرة على التشريعات، والأنظمة القانونية ومن ذلك:

1 - ظهور تشريعات جديدة لا تحقق الردع الكافي، وتساعد الفاسدين على الهروب من العقاب، وذلك لكثرة ما بها من ثغرات قانونية.

2 - عدم جدوى، وفاعلية تطبيق القوانين نتيجة فساد القائمين على تنفيذها من العاملين بالأجهزة الأمنية، والرقابية، والقضائية.

3 - التطبيق الانتقائي للقانون، حيث يطبق القانون على فئات دون الأخرى.

4 - التشريعات التي تنشأ في ظل نظام سياسي فاسد، تكون تشريعات عاجزة عن مواجهة جرائم الفساد التي يرتكبها هؤلاء، حيث إنها وضعت لتضع الشرعية لممارستهم الفاسدة.

ونخلص من عرضنا السابق لأسباب الفساد المالي والإداري، وأنواعه، والآثار الناجمة عنه، أن الفساد مرض ينشأ داخل بنيان المجتمع، نتيجة لتضافر العديد من العوامل والأسباب رغم اختلاف أسباب وجوده من دولة إلى أخرى إلا أن الفساد في جميع الدول كان نتاجاً لأحد هذه الأسباب إن لم يكن نتاجاً لهذه الأسباب جميعاً، وتتعدد صور، ومظاهر الفساد المالي والإداري باختلاف الأنظمة، والحكومات، وكذا تختلف الآثار المترتبة على الفساد المالي والإداري بحسب ظروف كل دولة، ومدى توغل هذا الداء في بنيانها والأساليب المتبعة في مواجهته.

الفصل الثالث

جرائم الفساد المالي والإداري

• تمهيد:

لقد أولى المشرع في العديد من البلدان، ومنها مصر، والعراق، والجزائر، والسعودية، أهمية كبيرة لمكافحة الفساد المالي والإداري في سياسته الجنائية، وذلك بتجريم غالبيه صوره ومظاهره، والتي تشكل تهديداً كبيراً على سير، وعمل الإدارة العامة، كما دعم المشرع أيضاً آليات مكافحة هذه الظاهرة بأحكام إجرائية، وأفرد المشرع سياسة عقابية لصور ومظاهر الفساد المالي والإداري البارزة، ومنها جرائم الرشوة، وجرائم اختلاس المال العام، وجرائم الاستيلاء على المال العام، وجرائم الوساطة، والمحسوبية، واستغلال النفوذ.

وإن المشرع الجنائي لم ينتهج نهجاً واحداً في سياسته نحو مواجهة جرائم الفساد المالي والإداري في كافة الدول، ففي أغلب الدول لم يضع تشريعاً لمواجهة جرائم الفساد، وإنما جرم الكثير من الأفعال والسلوكيات الماسة بالوظيفة العامة، ونزاهتها في نطاق قانون العقوبات، وهي ما كان يطلق عليها «بالجرائم الوظيفية» كالرشوة، والاختلاس، واستغلال النفوذ، كما هو الحال في قانون العقوبات المصري، وهناك بعض الدول وضعت تشريعاً خاصاً لمواجهة جرائم الفساد المالي والإداري،

فضلاً عن تجريمها في قانون العقوبات مثل التشريع الجزائري رقم 6 / 1 لسنة 2006، وكذا التشريع العراقي حيث قام بالمواجهة الجنائية لصور الفساد في قانون العقوبات في المواد من (307 - 396) هذا فضلاً عن قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011 الخاص بمكافحة الفساد المالي والإداري.

ومن خلال هذا الفصل سنقوم بتناول بعض أبرز جرائم الفساد المالي والإداري التي تناولتها التشريعات المختلفة، والمتمثلة في جرائم اختلاس المال العام، وجرائم الاستيلاء على المال العام، وجرائم الرشوة، وجرائم الوساطة والمحسوبية، واستغلال النفوذ، وذلك من خلال ثلاثة مباحث على النحو الآتي:

- **المبحث الأول:** جريمتا اختلاس المال العام، وجريمة الاستيلاء عليه.
- **المبحث الثاني:** جريمة الرشوة.
- **المبحث الثالث:** جريمتا استغلال النفوذ، والاستجابة للتوصية أو الوساطة.

المبحث الأول

جريمتا اختلاس المال العام، وجريمة الاستيلاء عليه

لقد تناولت معظم التشريعات الجنائية جريمة اختلاس المال العام، وجريمة الاستيلاء على المال العام، حيث حدد المشرع الجنائي أركان الجريمة، وآثارها، وأفرد لها عقوبات خاصة بها، فنظراً لطبيعة المصلحة محل الحماية الجنائية، وهي المال العام، وحفاظاً على مقتضيات الوظيفة العامة، فقد أولى المشرع، وخاصة المشرع الجنائي في قانون العقوبات في معظم الدول أهمية خاصة بهذه الجرائم للحد من آثارها الخطيرة على المصلحة العامة محل الحماية الجنائية.

ويطلق على جريمة اختلاس المال العام، وجريمة الاستيلاء على المال العام جرائم النفع، لأن الجاني يهدف من ورائها للنفع المادي، أو النفع الأدبي، وقد عرف المشرع الفرنسي تلك الجرائم وذلك من خلال لائحة صادرة في 1629، والتي أوضحت كيفية ارتكاب تلك الجرائم، وعقوبتها التي وصلت إلى حد الإعدام، وكذلك صدر قانون العقوبات الفرنسي عام 1791 م والذي عالج هذه النوعية من الجرائم، وكذلك عالج المشرع المصري هاتين الجريمتين في قانون العقوبات حيث يتعرض هذ القانون للعناصر المادية لجريمة الاختلاس، والاستيلاء على المال العام في المادتين(112، 113) من قانون العقوبات، وكذلك عالج المشرع العراقي هاتين الجريمتين في قانون العقوبات العراقي في المواد (315 - 321) وكذلك المشرع الجزائري عالج جريمة الاختلاس في المادة (119) من قانون العقوبات، والمادة (29) من قانون مكافحة الفساد.

المطلب الأول

جريمة اختلاس المال العام

تنص المادة (112) من قانون العقوبات المصري على أنه «كل موظف عام اختلس أموالاً، أو أوراقاً، أو غيرها وجدت في حيازته بسبب وظيفته يعاقب بالسجن المشدد»، وقد قضت محكمة النقض المصرية بأن «المقرر أن الجريمة المنصوص عليها في المادة (112 / 1)» من قانون العقوبات لا تتحقق إلا إذا كان تسلم المال المختلس من مقتضيات العمل، ويدخل في اختصاص المتهم الوظيفي، استناداً إلى نظام مقرر، أو أمر إداري صادر ممن يملكه، أو مستمداً من القوانين واللوائح، يستوي في ذلك أن يكون المال أميرياً، أو مملوكاً لأحد الأفراد، لأن العبرة هي بتسليم المال للجاني، ووجوده في عهدته بسبب وظيفته[1].

أما قانون العقوبات العراقي فقد نص في المادة (315) من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل على أن: «يعاقب بالسجن كل موظف، أو مكلف بخدمة عامة اختلس أو أخفى مالاً أو متاعاً، أو ورقة مثبته لحق، أو غير ذلك مما وجد في حيازته»، وتنص المادة (321) على:

أ - يحكم فضلاً عن العقوبات المبينة في مواد هذا الفصل برد ما اختلسه الجاني، أو استولى عليه من مال أو قيمة ما حصل عليه من منفعة أو ربح.

ب - إذا حكم على الموظف أو المكلف بخدمة عامة بأية عقوبة مقيدة للحرية عن جريمة اختلاس أموال الدولة، فلا يطلق سراحه بقضائه المدة المحكوم بها ما لم تسترد منه الأموال المختلسة، ويستثنى من أحكام الإفراج الشرطي، ولا تطبق بحقه قوانين العفو العام، ولا قرارات تخفيف العقوبة»[2].

---

(1) ناصر خلف بخيت، الحماية الجنائية للمال العام، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2008، ص 187.

(2) أنظر المواد (315، 321) من قانون العقوبات العراقي، 111، لسنة 1969 المعدل.

ومما سبق يتضح أن جريمة اختلاس المال العام متشابه إلى حد كبير في كل من القانون المصري، والعراقي، من حيث ضرورة تطلب ثلاثة أركان لقيامها، وهم صفة الجاني أن يكون موظف عام، وأن يكون المال محل الجريمة في حوزته بسبب وظيفته، وأما الركن الثاني، وهو الركن المادي الذي يقوم بفعل الاختلاس، والركن الأخير هو الركن المعنوي، ونتناول أركان جريمة اختلاس المال العام على النحو الآتي:

الفرع الأول

الشرط المفترض

يشترط لتوافر هذه الجريمة توافر صفة الموظف العام في الجاني، غير أن توافر هذه الصفة وحدها لا يكفي لتوافر جريمة الاختلاس، وإنما يتعين أن يكون المال موضوع الاختلاس قد وجد في حيازة الموظف العام بسبب وظيفته[1].

أولاً: صفة الجاني (صفة الموظف العام):

يشترط لقيام جريمة اختلاس المال العام فضلاً عن توافر الركن المادي للجريمة، والركن المعنوي، توافر الشرط المفترض، والمتمثل في صفة الجاني، وهي أن يكون موظف عام، فجريمة اختلاس المال العام تختلف عن غيرها من جرائم الاختلاس بوجوب توافر صفة الموظف العام.

فلا تقع جناية اختلاس المال العام إلا من موظف عام أو من في حكمه وفقاً للمادة (119 مكرر) من قانون العقوبات المصري والتي حددت الطوائف التي ينطبق عليها صفة الموظف العام.

(1) محمد عيد الغريب، الأحكام العامة في قانون العقوبات، القسم الخاص، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 2010، ص 111.

والواقع أن التشريع الجنائي المصري لم يتضمن تعريفاً عاماً ومجرداً للموظف العام يمكن تطبيقه في المجال الجنائي الأمر الذي يلزم فيه بالرجوع إلى تعريف الموظف العام في فقه وقضاء القانون الإداري، غير أن المشروع الجنائي لم يكتف بالمفهوم الإداري الضيق للموظف العام، بل تبنى تعريفاً موسعاً يتفق مع ذاتية، واستقلال قانون العقوبات، فقد عني بتحديد مدلول الموظف العام، والتوسع في مفهومه في بعض الجرائم ومنها جريمة الرشوة حيث أورد في المادة (119 مكرر) عقوبات - مستبدلة بموجب القانون رقم 63 لسنة 1975 - قائمة ببعض الطوائف واعتبرها في حكم الموظفين العموميين، رغم إنها لا تعد كذلك في المفهوم الإداري[1].

ولقد حددت المادة (119 مكرر) من قانون العقوبات رقم 63 لسنة 1975 فئات الأشخاص المعتبرين في حكم الموظفين العموميين في تطبيق أحكام الجرائم الواردة في الباب الثالث من قانون العقوبات المصري، فتنص هذه المادة على أنه «يقصد بالموظف العام في حكم هذا الباب:

(أ) القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون في الدولة ووحدات الإدارة المحلية.

(ب) رؤساء وأعضاء المجالس والوحدات والتنظيمات الشعبية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين.

(ج) أفراد القوات المسلحة.

(د)» كل من فوضته إحدى السلطات العامة في القيام بعمل معين وذلك في حدود العمل المفوض فيه.

---

(1) أحمد شوقي عمر أبو خطوة، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 718.

(هـ) رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والمديرين وسائر العاملين في الجهات التي اعتبرت أموالها أموالاً عامة طبقاً للمادة السابقة.

(و) كل من يقوم بأداء عمل يتصل بالخدمة العامة بناء على تكليف صادر إليه بمقتضى القوانين أو من موظف عام في حكم الفقرات السابقة متى كان يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين أو النظم المقررة، وذلك بالنسبة للعمل الذي يتم التكليف به.

ويستوي أن تكون الوظيفة أو الخدمة دائمة، أو مؤقتة، بأجر أو بغير أجر طواعية أو جبراً.

ولا يحول انتهاء الخدمة أو زوال الصفة دون تطبيق أحكام هذا الباب متى وقع العمل أثناء الخدمة أو توافر الصفة.

وتأسيساً على ما سبق فإن جريمة اختلاس المال العام يلزم لوقوعها فضلاً عن توافر ركنيها المادي والمعنوي أن تقع من موظف عام سواء أكان بالمعنى الإداري الضيق، والمتمثل في كل شخص يعمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد الأشخاص العامة بصفة دائمة ويصدر له قرار بالتعيين في الوظيفة العامة، كذلك تقع الجريمة من «الموظف الفعلي» حيث قد يعتبر الشخص موظفاً من الناحية الفعلية، فبطلان قرار التعيين، أو انعدامه رغم ماله من أثر رجعي في اعتبار الشخص، وكأنه لم يكن موظفاً عاماً، أبداً لا يمنع من الاعتداد بالمباشرة الفعلية للوظيفة في نصوص الاختلاس[1]، كذلك تقع جريمة الاختلاس من الموظف الحكمي، والذي ينتمي لأحد الفئات التي حددتها المادة (119 مكرر) عقوبات سالفة الذكر.

(1) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 111.

والعبرة في توافر صفة الموظف العام في الجاني، هي وقت ارتكاب الفعل المادي أي وقت الاختلاس، ولا يحول انتهاء الخدمة، أو زوال الصفة دون انطباق الجريمة عليه، متى وقع الفعل أثناء الخدمة، أو توافر الصفة[1].

ثانياً: حيازة الموظف للمال العام بسبب وظيفته:

تشترط النصوص التشريعية المتعلقة بجريمة اختلاس المال في التشريعات الجنائية في معظم الدول، وبصفة خاصة في قانون العقوبات المصري، والعراقي، والجزائري، والسعودي أن يكون المال المختلس في حيازة الموظف العام بسبب وظيفته، فتنص المادة (112) من قانون العقوبات المصري على أن «كل موظف عام اختلس أموالاً، أو أوراقاً، أو غيرها وجدت في حيازته بسبب وظيفته يعاقب بالسجن المشدد»، وتنص المادة (315) من قانون العقوبات العراقي على أن «يعاقب بالسجن كل موظف، أو مكلف بخدمة عامة اختلس، أو أخفى مالاً، أو متاعاً، أو ورقة مثبته لحق، أو غير ذلك مما وجد في حيازته»، والنصوص السابقة تثير تساؤلات حول طبيعية المال المختلس، وطبيعة الحيازة التي تطلبها القانون لقيام الجريمة؟

أ) طبيعة المال المختلس:

يراد بهذا المال أي منقول له قيمة يصح أن يكون محلاً لحق من الحقوق حسبما يفصح عنه نص المادة (112) من قانون العقوبات المصري، وكذلك المادة (315) من قانون العقوبات العراقي، وأن التعداد الوارد في هذه النصوص هو على سبيل المثال لا الحصر، والمنقول هو ما يمكن نقله من مكان إلى آخر دون تلف حسبما ورد بيانه في القانون المدني المصري (م 82 وما بعدها)[2].

---

(1) مصطفى رضوان، جرائم الأموال العامة فقهاً، وقضاءً، ط 2، عالم الكتب، القاهرة، 1997، ص 57 وما بعدها.

(2) أنور العمروسي، أمجد العمروسي، جرائم الأموال العامة، وجرائم الرشوة، ط1، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية، 1991، ص 119.

ويذهب البعض إلى أن المال في حكم قانون العقوبات عن جريمة الاختلاس يشمل أيضاً العقار بالتخصيص، والعقار بالاتصال[1].

ولا يشترط أن يكون الشيء المختلس مما يمكن تقيمه بالنقود، فقد يكون له قيمة أدبية، وتطبيقاً لذلك قضي بأن الخطابات التي يسلهما أصحابها إلى طواف البريد بسبب وظيفته، هي من الأوراق المشار إليها في الماد (112) من قانون العقوبات المصري لما لها من القيمة الاعتبارية[2]، كما يلاحظ إنه لا عبرة لمشروعية، أو عدم مشروعية حيازة الموظف للمال كما لو كان قطعة من المخدر، أو سلاحاً غير مرخص، لأن التجريم في هذه الحالة تحكمه نصوص أخرى، ولا تنفي عنه صفة المال، وتطبيقاً لذلك قضي بتوافر جريمة الاختلاس في حالة تسلم سكرتير النيابة بحكم وظيفته، وبصفته كاتباً للتحقيق من المحقق مادة مخدرة لتحريزها فيقوم باختلاسها بأن يستبدل بها غيرها بغير علم من المحقق[3].

كما لا يشترط أن يكون الشيء المختلس من الأموال العامة بالمعنى المقصود في المادة (119) من قانون العقوبات المصري، فنص المادة (112) من قانون العقوبات المصري صريح في عدم التفرقة بين المال العام، والمال الخاص المملوك للأفراد، فالعبرة فقط في كون الأشياء التي تم اختلاسها في حيازة الموظف بسبب وظيفته، وعلى ذلك يصح أن يكون المال المختلس ملكاً للدولة، أو غيرها من الجهات التي تعتبر أموالها خاصة، ومثال ذلك أن يختلس موظف بمكتب البريد النقود المسلمة إليه من أحد الأفراد، لإيداعها في حسابه في صندوق التوفير، أو كانت بأحد الحوالات البريدية.

---

(1) فوزية عبد الستار، شرح قانون العقوبات - القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 116.

(2) نقض 12 مارس 1962، مجموعة أحكام محكمة النقض، س 13، رقم 56، ص 215.

(3) محمد عبد الغريب، مرجع سابق، ص 113.

كما يشترط لقيام الجريمة أن يكون المال المختلس مملوكاً لغير الجاني، فمثلاً لو فرض أن أمين مخزن ضبط لديه بعض الأدوات المماثلة لما هو موجود في عهدته، وقرر أن هذه الأدوات مملوكة له وأن لها في الأسواق مثيلاً، فبقيت لديه لحين الجرد، وقام في التصرف فيها، فإنه بذلك لا يكون مرتكباً لجريمة الاختلاس[1].

كما قضت محكمة النقض المصرية أنه من المقرر أن الجريمة المنصوص عليها في المادة (112) من قانون العقوبات لا تتحقق إلا إذا كان تسلم المال المختلس من مقتضيات العمل، ويدخل في اختصاص المتهم الوظيفي استناداً إلى نظام مقرر، أو أمر إداري صادر ممن يملكه قانوناً، أو مستمداً من القوانين واللوائح، ويستوي في ذلك أن يكون المال أميرياً، أو مملوكاً لأحد الأفراد، لأن العبرة هي بتسليم المال للجاني، أو وجوده في عهدته بسبب وظيفته[2].

ب) طبيعة الحيازة المعنية بالتأثيم:

الحيازة المعنية بالتأثيم هنا هي الحيازة الناقصة التي لا تكسب الموظف الحائز حقاً، بل هو يحوز المال لحساب غيره حتى يسلمه[3] فالمادة (112) من قانون العقوبات اشترطت أن تكون الأشياء المختلسة قد وجدت في حيازة الموظف العام بسبب وظيفته، وهو ما يتطلب توافر أمرين حيازة الموظف العام للمال، والأمر الآخر أن تكون هذه الحيازة بسبب وظيفته[4].

ويجدر بنا أن ننوه إلى أن الحيازة قد تكون حيازة كاملة، وهي الحالة التي يجتمع فيها لدى الحائز عنصري الحيازة المادي، والمعنوي معاً، فهو يباشر سلطاته على الشيء باعتباره مالكاً له، ولا يعترف لأحد بحقه عليه، كما قد تكون حيازة

---

(1) رمسيس بهنام، قانون العقوبات، القسم الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982، ص 83.

(2) نقض - جلسة 5 مارس 1972، مجموعة المكتب الفني، السنة 23، جنائي، ص 286، نقلاً عن أنور العمروسي، أمجد العمروسي، المرجع السابق، ص 127.

(3) أنور العمروسي، أمجد العمروسي، مرجع سابق، ص 120.

(4) فوزية عبد الستار، مرجع سابق، ص 120.

ناقصة، وهي الحالة التي يتوافر فيها للحائز العنصر المادي للحيازة فقط دون العنصر المعنوي، أي يكون له السيطرة المادية على الشيء، ولكنه لا يحوز الشيء لحسابه، بل لحساب غيره، وأخيراً قد تكون حيازة عرضية، والحائز العرضي هو كل شخص انتقلت إليه من الحائز السيطرة المادية على الشيء يباشرها باسم الحائز ولحسابه، أي وجد الشيء تحت سيطرته بصفة عارضة، وتحت رقابة وإشراف الحائز الأصلي.

أما عن حيازة الموظف للمال، فتشمل الحيازة الفعلية، أو الحكمية، وتكون الحيازة الفعلية بالتسليم المادي للشيء، كأن يكون بطريق المناولة يداً إلى يد، وبغض النظر عن الطريقة التي تم بها التسليم سواء طواعية، أو إكراه، فجريمة الاختلاس تكون مكتملة الأركان في حق رجل الضبط القضائي الذي اختلس لنفسه نقوداً عثر عليها من متهم نتيجة تفتيش، كما قد تكون الحيازة بالتسليم الحكمي، وذلك بكل تصرف يفترض فيه وجود المال في يد الموظف على سبيل الحيازة المؤقتة، ويدل على ذلك أن المشرع استعمل مصطلح وُجِدّ في حيازته بدلاً من عبارة سُلم إليه.

وأما عن كون الحيازة بسبب الوظيفة، فالمراد أن تكون من مقتضيات الوظيفة، أو من خصائصها وجود المال في حيازة الموظف، فالمشرع استخدم عبارة «بسبب وظيفته» مما يدل على أن مراده عند وضع النص أن لا يقصر الاختلاس على الحالة التي يوجد فيها المال بين يدي الموظف لدخوله فقط في اختصاصه الوظيفي المحدد بالقوانين، واللوائح، وإنما أراد أن يجمع إلى هذه الصورة الأحوال التي تكون فيها مقتضيات العمل تقتضي وجود الأشياء في حيازته، وبناء على ذلك قضي بأن الأموال التي تسلم إلى الصراف سداداً للضرائب، أو ثمناً للبذور المستحقة لبنك التسليف تعتبر مسلمة إليه بمقتضى وظيفته، لأن عمله طبقاً للقوانين واللوائح هو تسلم هذه الأموال، وتوريدها[1].

(1) مصطفى رضوان، مرجع سابق، ص 59.

فلا يشترط لثبوت اختصاص الموظف بحيازة المال أن يكون المال بين يدي الموظف المختلس، وإنما يكفي أن يكون من اختصاص وظيفته وصول يديه إلى المال، فيكون بالتالي مختصاً بهذه الحيازة[1].

الفرع الثاني
الركن المادي في جريمة اختلاس المال العام

الركن المادي في جريمة الاختلاس يتمثل في النشاط الذي يصدر من الشخص، وهو فعل الاختلاس الذي يشترط أن ينصب على أموال معينة مسلمة إلى الفاعل بسبب وظيفته أو بمقتضاها، وأن فعل الاختلاس من الجرائم الوقتية التي تقع، وتنتهي بمجرد الاختلاس، أو التبديد، أو السرقة، وبذلك لا يمكن أن يتصور الشروع في هذه الجريمة، لأنها تتم بمجرد تحول حيازة المال الذي هو في عهدة الموظف، أو من في حكمه بصفته مؤتمناً على ذلك الشيء، أو المال إلى تملكه أو التصرف فيه.

يتحقق الركن المادي في هذه الجريمة بفعل الاختلاس، والاختلاس بمعناه الدقيق ينصرف إلى سلب حيازة الغير للمال بغير رضاء حر من جانبه، ويتفق هذا المعنى مع معنى الاختلاس في جريمة السرقة، والاستيلاء على المال العام[2]، إلا أن الاختلاس في جريمة اختلاس المال العام يكون فيه المال محل الاختلاس سُلم للجاني بسبب وظيفته، أي أنه قد سبق فعل الاختلاس تسليم المال المختلس للجاني، ودخوله حيازته بصورة قانونية، ومن ثم فهو يتشابه مع فعل الاختلاس في جريمة خيانة الأمانة، ولكن الاختلاف الجوهري بينهم هو صفة الجاني، والتي تكون في جريمة اختلاس المال العام صفة الموظف العام.

---

(1) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 99.

(2) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 117.

ويلزم لقيام الركن المادي في جريمة اختلاس المال العام أن يكون فعل الاختلاس للمال الغير مملوك للجاني، والذي دخل حيازته بسبب وظيفته مصحوباً بنية تغيير تلك الحيازة الناقصة للمال إلى حيازة كاملة، ويتحقق ذلك بأن تتجه نيته إلى اعتبار المال مملوكاً له، وهو ما يمكن أن يستدل عليه بأي سلوك مادي يقوم به الجاني كأن يقوم ببيع المال الذي سُلم إليه، أو رهنه، أو استهلاكه، أو التصرف فيه بأي صورة تجعله يظهر بمظهر المالك.

ومما سبق يتضح أن الاختلاس المكون للركن المادي في الجريمة ليس فعلاً مادياً محضاً، وليس مجرد نية في نفس الجاني، وإنما هو عمل مركب من فعل مادي، وهو الظهور على الشيء بمظهر المالك، تسانده في ذلك نية داخلية هي نية التملك[1].

ولا يشترط لتوافر الاختلاس أن يكون قد سبق تكليف المتهم برد المال المختلس، فالأمر مرجعه تقدير القاضي، فإذا اقتنع بوقوع الاختلاس فإن الجريمة تكون قد تحققت، ويحكم بالعقوبة، ولو لم يسبق المحاكمة تكليف المتهم برد ما بيده، فالجريمة تقع كاملة بمجرد اختلاس الموظف للمال الذي سُلم إليه بسبب وظيفته، وتوافر نية الظهور عليه بمظهر المالك، ويستوي في ذلك أن يقوم الموظف المختلس برد المال الذي اختلسه، أو رد قيمته، والعلة في ذلك أن هذه الجريمة من الجرائم الوقتية التي تتم وتنتهي بمجرد إضافة الموظف المال إلى ملكه.

واعتبار جريمة اختلاس المال العام من الجرائم الوقتية، هو ما يحول دون تصور الشروع في جناية الاختلاس، ذلك أن النتيجة الإجرامية في جريمة الاختلاس ترتبط بكل فعل يأتيه الجاني، ويستفاد منه توافر النية على تغيير صفته على المال محل الاعتداء من أمين على هذا المال إلى مالكاً له، وبالتالي إن لم يكشف الفعل الذي أتاه الموظف عن هذه النية فلا وجود للاختلاس، ومن ثم تنتفي الجريمة، وبذلك غير متصور الشروع فيها[2].

---

(1) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 107 وما بعدها.

(2) رمسيس بهنام، مرجع سابق، ص 83.

إلا أن البعض الآخر يرى إمكانية وقوع الشروع في الاختلاس، فالبدء في تنفيذ عمل يؤدي حالاً، ومباشرة إلى الاستيلاء على المال العام يكون شروعاً معاقباً عليه إذا أوقف، أو خاب أثره، لأسباب لا دخل لإرادة الجاني فيها، ويضاف إلى ذلك أن الشروع في الجنايات معاقب عليه بإطلاق دون حاجة إلى نص يقرره[1].

والواقع إننا نتفق مع الرأي الأول وهو عدم إمكان تصور الشروع في جريمة اختلاس المال العام وذلك، لأن فعل الاختلاس وهو الذي تقوم به الجريمة لا يتحقق إلا من لحظة نية الجاني بتغيير حيازته للمال الذي سُلم إليه من حيازة ناقصة إلى حيازة كاملة، والظهور عليه بمظهر المالك، ومن ثم فإن الجريمة تنتفي إذا لم يستدل على توافر هذه النية في السلوك الذي أتاه الموظف، والقاعدة إنه: «من لا يعاقب على الفعل فلا يعاقب على الشروع فيه».

الفرع الثالث

الركن المعنوي

تقوم جناية اختلاس المال العام كجريمة عمدية، فضلاً عن توافر سائر الأركان. على الركن المعنوي المتمثل في القصد الجنائي العام، المكون من عنصري العلم والإرادة فضلاً عن اتجاه الجاني إلى تملك المال المختلس (قصد خاص).

أي أن يعلم الجاني بصفته، وكون المال في حيازته بسبب الوظيفة، وأن حيازته له حيازة ناقصة لا يملك التصرف فيه كمالك[2]

(1) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 108.

(2) أنور العمروسي، أمجد العمروسي، مرجع سابق، ص 150.

وأنه يجب لتوافر الركن المعنوي في الجريمة أن يتوافر لديه قصد جنائي خاص، ويتمثل في اتجاه إرادة الجاني إلى الاستيلاء على المال، والتصرف فيه تصرف المالك، إما بحيازته لحسابه، أو بنقل حيازته للغير[1].

بينما يرى البعض[2]، أن القصد المتطلب لقيام الجريمة هو قصد جنائي عام، حيث أن جريمة اختلاس المال العام جريمة عمدية، يتخذ ركنها المعنوي صورة القصد الجنائي الذي يستلزم لتوافره عنصري العلم، والإرادة المنصرفين إلى كافة ماديات الجريمة، فيتعين أن يعلم الجاني أنه موظف عام وفقاً للتحديد الذي أشرنا إليه سابقاً، ولا يفترض هذا العلم في حقه، كما يتطلب القصد الجنائي أن يعلم الجاني بصفة المال العام الذي اختلسه، وأنه وجد لديه بسبب وظيفته وأن حيازته له كانت حيازة مؤقتة، وفضلاً عن أن عنصر العلم يتعين أن تتجه إرادة الجاني إلى إضافة المال إلى ملكه، أي تغيير حيازته من حيازة ناقصة إلى حيازة كاملة، فلا يتوافر القصد الجنائي إذا فُقد المال الذي بحوزه الموظف بسبب إهماله، أو كان راجعاً إلى قوة قاهرة، أو حادث مفاجئ كالحريق، أو السرقة، وكذلك إذا كان غرضه استعمال المال في أمر معين ثم رده، فلا اختلاس بدون نيه التملك، أما إذا كان استعمال المال يقضي استهلاك مال آخر، فيتوافر الاختلاس، مثال ذلك استعمال السائق العام للسيارة الحكومية التي سلمت إليه في غير العمل الرسمي، اعتبر ذلك استهلاكاً للبنزين باعتبار أن الانتفاع بالسيارة يقتضي استهلاك البنزين[3].

بينما يذهب الدكتور محمود نجيب حسني إلى أن القصد الخاص يعني نية تملك المال المختلس، أي نية إنكار حق الدولة على المال، ونيته أن يمارس عليه جميع سلطات المالك، ولا ينفي هذا القصد نية المالك في أن يرد المال المختلس فيما بعد[4].

---

(1) المرجع السابق، ص 153.

(2) مصطفى رضوان، مرجع سابق، ص 82.

(3) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 120.

(4) أنور العمروسي، وأمجد العمروسي، مرجع سابق، 151.

وفي هذا الصدد قضت محكمة النقض المصرية في «بأن القصد الجنائي يتطلب بادئ ذي بدء أن يعلم الموظف العام بأن الأشياء المختلسة مملوكة للغير، وأنها قد أدخلت في حيازته بسبب وظيفته، وبأنه يشترط بالإضافة إلى ذلك أن تتجه نيه الجاني إلى حرمان المجنى عليه من ملكه نهائياً»[1]، فلا يتوافر القصد الجنائي إذا فقد الشيء الذي بحوزه الموظف بسبب إهماله، أو أنه تصرف فيه جهلاً منه بأن تسلمه بسبب وظيفته، أو قصد الموظف مجرد استعمال الشيء دون تملكه، وبأنه لما كانت صفة الجاني في هذه الجريمة هي شرطها المفترض الذي يسبق الواقعة الإجرامية، فلا يشترط أن يحيط بها العلم الذي يتطلبه القانون لتوافر القصد الجنائي، وبناءً على ذلك لا يشترط أن يثبت الحكم بالإدانة توافر العلم بهذه الصفة لدى الجاني[2]، ولا يلزم أن يتحدث الحكم استقلالاً عن توافر القصد الجنائي في تلك الجريمة.

ونخلص مما سبق أن جريمة اختلاس المال العام لكي تقوم يلزمها فضلاً عن توافر باقي أركانها توافر الركن المعنوي المتمثل في القصد الجنائي العام، من علم الجاني بكافة الوقائع المادية للجريمة، والمكونة للركن المادي فيها، ويجب أن يتوافر لدى الجاني إرادة إتيان الفعل المادي المكون للجريمة، والمتمثل في اختلاس المال العام، فضلاً عن توافر قصد خاص يتمثل في إرادة الجاني الاستيلاء على المال الذي في حيازته بسبب وظيفته، وذلك بنية تملكه.

---

(1) نقض جلسة 17 / 11 / 1958، مجموعة المكتب الفني، السنة 9، جنائي، ص 925. حيث قضت محكمة النقض بأن صفة الجاني أو صفة الوظيفة بالمعنى الواسع الذي أخذ به قانون العقوبات هو الركن المفترض في جناية الاختلاس تقوم بقيامها في المستحق بها، ولا يشترط أن يثبت الحكم تواتر العلم بها لدى الجاني كي يكون مستأهلاً للعقاب، اعتباراً بأن الشخص يعرف بالضرورة ما يتصف به من صفات.

(2) نقض جلسة 10 / 6 / 1968، مجموعة أحكام محكمة النفض، ص 679.

الفرع الرابع

السياسة العقابية لجريمة الاختلاس

اتخذت التشريعات الجنائية عقوبة أصلية، وعقوبة تكميلية لمواجهة جرائم اختلاس المال العام، حيث اختلفت العقوبات التي وضعت لهذه الجريمة من تشريع لآخر فبعضها يشدد في العقوبة على مرتكب الجريمة، وبعضها الآخر يخفف من العقوبة، وفيما يلي نبين لعقوبة جريمة اختلاس المال العام في التشريعات المقارنة:

أولاً: العقوبات الأصلية:

تتمثل هذه العقوبات في بعض التشريعات في عقوبتي: السجن المؤبد، والسجن المشدد، والبعض الآخر في عقوبتي الأشغال الشاقة المؤبدة، والأشغال الشاقة المؤقتة، حيث تم إلغاء هذه العقوبة حسب قانون رقم 95 لسنة 2003 واستبدالها بعقوبة السجن المؤبد أو المشدد.

وهناك تشريعات أخرى نصت على عقوبة الحبس، كجزاء جنائي لارتكاب جريمة الاختلاس، والذي تتراوح مدته بين ثلاث سنوات وسبع سنوات.

ففي مصر نصت المادة (112) عقوبات على أن: «كل موظف عام اختلس أموالاً أو أوراقاً أو غيرها وجدت في حيازته بسبب وظيفته يعاقب بالسجن المشدد».

ويعاقب المشرع المصري على جريمة الاختلاس للمال العام بالسجن المؤبد في الأحوال الآتية:

أ - إذا كان الجاني من مأموري التحصيل، أو المندوبين له، أو من متلقي الودائع، أو الصيارفة، وسلم إليه المال بهذه الصفة.

ب - إذا ارتبطت جريمة الاختلاس بجريمة تزوير، أو استعمال محرر مزور ارتباطاً لا يقبل التجزئة.

ج - إذا ارتكب الجريمة في زمن الحرب، وترتب عليها إضراراً بمركز البلاد الاقتصادي، أو بمصلحة قومية لها[1].

وفي سلطنة عمان نصت المادة (159) من القانون الجنائي على أنه «يعاقب الموظف بالسجن من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات إذا اختلس ما أوكل إليه إدارته، أو جبايته، أو حفظه بحكم الوظيفة من الأشياء، أو الأموال العائدة للدولة، أو للأهليين، ويعاقب أيضاً بغرامة أقلها قيمة ما اختلس.

وإذا حصل الاختلاس باستعمال التزوير، أو التحريف فيعاقب الموظف المختلس بالسجن حتى عشر سنوات، وبغرامة تساوي ثلاثة أضعاف القيمة المختلسة».

أما القانون العراقي فتنص المادة (315) من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل على أن: «يعاقب بالسجن كل موظف، أو مكلف بخدمة عامة اختلس، أو أخفى مالاً، أو متاعاً، أو ورقة مُثبتة لحق، أو غير ذلك مما وجد في حيازته»، وتنص المادة (321) على: «أ - أنه يحكم فضلاً عن العقوبات المبينة في مواد هذا الفصل برد ما اختلسه الجاني، أو استولى عليه من مال، أو قيمة ما حصل عليه من منفعة أو ربح».

وفي الإمارات نصت المادة (224) من قانون العقوبات الاتحادي على أنه: «يعاقب بالسجن المؤقت كل موظف عام، أو مكلف بخدمة عامة اختلس مالاً وجد في حيازته بسبب وظيفته، أو تكليفه».

ثانياً: العقوبات التكميلية:

ففي مصر تتمثل هذه العقوبات في الغرامة النسبية التي يحكم بها، فضلاً عن عقوبة العزل التي تلحق بالموظف كجزاء على إخلاله بواجب الأمانة، والنزاهة، وكذلك عقوبة الرد.

---

(1) ينظر المادة (112) من قانون العقوبات المصري.

فيعاقب المتهم بجناية الاختلاس فضلاً عن العقوبة الأصلية بعقوبة الرد أي رد الأموال، أو الأشياء المختلسة، وأن الطبيعة القانونية للرد أنه بمثابة تعويض، بمعنى أنه إذا كان قد سبق له رد الأموال، أو الأشياء المختلسة فلا محل للقضاء بالرد، وكذلك لا محل للرد إذا كانت قد تم ضبطها، وإذا تعدد الجناة، فإنه يقضى عليهم بالرد متضامنين[1].

ونصت المادة (118) عقوبات مصري على أنه «فضلاً عن العقوبات المقررة للجرائم المذكورة في المواد (112، 113) فقرة أولى، وثانية، ورابعة و (113) مكرراً فقرة أولى، و (114، 115، 116، 116) مكرراً، و (117) فقرة أولى، يعزل الجاني من وظيفته، أو تزول صفته كما يحكم عليه في الجرائم المذكورة في المواد (112 و 113) فقرة أولى، وثانية، ورابعة، و (113) مكرراً فقرة أولى، (114، 115) بالرد، وبغرامة مساوية لقيمة ما اختلسه أو استولى عليه، أو حصله، طلبه من مال، أو منفعة على ألا تقل عن خمسمائة جنيه»[2].

المطلب الثاني

جريمة الاستيلاء على المال العام

المشرع قد أحاط المال العام بسياج من التشريعات لحفظه، وتحميه من العبث سواء بالتبديد، أو الاستيلاء، أو الاختلاس، أو ما شابه ذلك.

والمقصود بالاستيلاء على المال العام هو ضم شخص بصورة مباشرة جزءاً من المال العام إلى ماله الخاص، ويكون الاستيلاء بطرق متعددة، منها الاختلاس،

(1) أنور العمروسي، أمجد العمروسي، مرجع سابق، ص 155.

(2) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 137.

النصب، الاحتيال، وقد يكون الاستيلاء بطريقة غير مباشرة، كأن يسهل لشخص أخر الحصول على المال العام مقابل الحصول على جزء منه[1].

وتنص المادة (113) من قانون العقوبات المصري بعد تعديلها بالقانون رقم 63 لسنة 1975 على أن: «كل موظف عام استولى بغير حق على مال، أو أوراق، أو غيرها لإحدى الجهات المبينة في المادة (119) أو سهل ذلك للغير بأية طريقة كانت يعاقب بالسجن[2] المشدد أو السجن وتكون المؤبد وتكون إذا ارتبطت الجريمة بجريمة تزوير، أو استعمال محرر مزور ارتباطاً لا يقبل التجزئة، أو إذا ارتكب الجريمة في زمن حرب، وترتب عليها إضرار بمركز البلاد الاقتصادي، أو بمصلحة قومية لها[3].

وتكون العقوبة الحبس، والغرامة التي لا تزيد على خمسمائة جنية، أو إحدى هاتين العقوبتين إذا وقع الفعل غير مصحوب بنية التملك.

ويعاقب بالعقوبات المنصوص عليها في الفقرات السابقة حسب الأحوال كل موظف عام استولى بغير حق على مال خاص، أو أوراق، أو غيرها تحت يد إحدى الجهات المنصوص عليها في المادة (119) أو سهل ذلك لغيره بأية طريقة كانت[4]»

وأما قانون العقوبات العراقي فتنص المادة (316) منه على أن: «يعاقب بالسجن كل موظف، أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته فاستولى بغير حق على مال، أو متاع، أو ورقة مثبته لحق، أو لغير ذلك مملوك للدولة، أو لإحدى المؤسسات أو الهيئات التي تساهم الدولة في مالها بنصيب ما أو سهل ذلك لغيره، وتكون العقوبة السجن لمدة لا تزيد على عشر سنوات».

---

(1) عصام عبد الفتاح مطر، المرجع السابق، ص 157.

(2) فوزية عبد الستار، مرجع سابق، ص 133.

(3) أنور العمروسي، أمجد العمروسي، مرجع سابق، ص 163.

(4) أنور العمروسي، أمجد العمروسي، مرجع سابق، ص 165.

وتتشابه جريمة الاستيلاء على المال العام مع جريمة اختلاس المال العام في أن كلا منهما جريمة موظف عام، فلا تقع الجريمة إلا من موظف عام[1].

بينما تختلف جريمة الاستيلاء على المال العام عن جريمة اختلاس المال العام في أن الأولى المال ليس بحوزة الجاني على عكس الأخيرة، حيث يكون المال تحت يد الجاني، وبسبب عمل من أعمال وظيفته[2].

ومن ناحية أخرى يلاحظ اختلاف النشاط المادي في كل من الجريمتين، ففي جريمة الاختلاس لا يتحقق اختلاس المال إلا بوسيلة معينة، وهي ارتكاب فعل يدل على اتجاه نية الجاني إلى تحويل حيازته للمال الذي في عهدته من حيازة ناقصة إلى حيازة كاملة، أما في جريمة الاستيلاء على المال العام فتقع بكل وسيلة من وسائل الاستيلاء فقد تحصل بالاختلاس، وقد تتم بأخذ المال خلسة، وقد تقع باتخاذ وسائل احتيالية، وبالتالي فالاستيلاء أوسع مضموناً من الاختلاس، وبهذا يمكن القول بأن كل اختلاس هو بمثابة استيلاء على المال العام، ولكن ليس كل استيلاء اختلاساً للمال العام[3].

كذلك تختلف جناية الاختلاس عن جناية الاستيلاء من حيث ذاتية المال المستولى عليه، فجريمة الاختلاس لا تقع إلا إذا انصب فعل الاختلاس على ذات الشيء لا على مجرد منفعته، أما جريمة الاستيلاء فيمكن أن ترد على الشيء أو منفعته[4].

---

(1) مصطفى رضوان، مرجع سابق، ص 89.

(2) أنور العمروسي، أمجد العمروسي، مرجع سابق، ص 164.

(3) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 127.

(4) إبراهيم حامد طنطاوي، جرائم الاعتداء على الوظيفة – والمال العام – الرشوة، والتربح، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، القاهرة، 2000، ص 318.

وعند التعرض لأركان جريمة الاختلاس نجد ابتداءً أنها تقوم على ثلاثة أركان:

- **أولاً: الركن المفترض،** ويتمثل في أمرين: الأول كون الجاني موظف عام، والثاني ملكية المال المستولى عليه.
- **ثانياً: الركن المعنوي،** ويقوم على عنصرين: أولهما فعل الاستيلاء أو تسهيله، وثانيهما استغلال الوظيفة العامة.
- **ثالثاً: الركن المعنوي،** ويتمثل في توافر القصد الجنائي.

كما نتطرق أيضاً لعقوبة الجريمة، وذلك على النحو التالي تباعاً:

الفرع الأول

الشرط المفترض

يقوم الشرط المفترض لجريمة الاستيلاء على المال العام على وجوب توافر شرطين:

- **أولهما:** صفة الجاني أن يكون موظفاً عاماً.
- **وثانيهما:** ملكية المال المستولى عليه.

أولاً: صفة الجاني (صفة الموظف العام):

جريمة الاستيلاء على المال العام هي جريمة الموظف العام، فلا قيام للجريمة إذا لم يثبت للجاني صفة الموظف العام، أو من في حكمه، سواء بالمفهوم الإداري الضيق، أو بالمفهوم الوارد في المادة (119) مكرراً من قانون العقوبات المصري،

مفهوم الموظف العام لا يختلف في مدلوله عن مفهومه في جريمة اختلاس المال العام الذي سبق، وأن أشرنا إليه آنفاً، ومن ثم نحيل في ذلك إلى ما سبق، وأن تناولناه في صفة الجاني في جريمة الاختلاس.

ويتعين توافر هذه الصفة وقت ارتكاب فعل الاستيلاء، فإذا انتفت هذه الصفة وقت ارتكاب الفعل فلا يسأل المتهم عن جناية الاستيلاء، ولو كانت هذه الصفة ثابتة له قبل ارتكاب الفعل، ولكنها زالت عنه وقت ارتكابه للجريمة، أو توافرت له عقب ارتكاب الفعل[1]، فالعبرة إذاً بتوافر صفة الموظف العام وقت ارتكاب فعل الاختلاس، ولا عبره إذا زالت عنه هذه الصفة بعد ذلك.

ثانياً: المال محل الجريمة:

يقصد بالمال موضوع جناية الاستيلاء، هو كل شيء يمكن تقييمه، ويستوي أن يكون للشيء قيمة مادية كالنقود، والأخشاب، ونحوهما، أو تكون له قيمة اعتبارية محضة كتقارير الخبراء، وملف الخدمة، ونحوهما[2].

ووفقاً للمادة (113) من قانون العقوبات المصري فإن المشرع اشترط لقيام الجريمة توافر إحدى حالتين في المال المستولى عليه، الأولى: أن يكون المال الذي استولى عليه الجاني أو سهل لغيره الاستيلاء عليه مملوكاً للدولة أو لإحدى الجهات المنصوص عليها في المادة (119) من قانون العقوبات المصري، أو خاضعاً لإشرافها، أو إدارتها[3].

فالمال يكتسب صفة العمومية إذا كان مملوكاً للدولة، أو هيئاتها العامة، ويعد المال مملوكاً للدولة إذا كان يدخل ضمن عناصر ذمتها المالية، وهو لا يكون كذلك إلا إذا كان قد آل إليها بسبب صحيح ناقل للملكية[4]، وتطبيقاً لذلك حكم

---

(1) إبراهيم حامد طنطاوي، المرجع السابق، ص 320.

(2) المرجع السابق، ص 321.

(3) مصطفى رضوان: مرجع سابق، ص 93.

(4) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 322.

بعدم توافر جناية الاستيلاء إذا كان المال المستولى عليه غير مملوك الدولة، لأنه لم يؤول إليها بسبب صحيح ناقل للملكية، فلا تقع هذه الجناية من متهم اصطنع مستخرجين مزورين لشهادة ميلاد، وحصل نظير ذلك على مبلغ من النقود، بوصفة رسم المستخرجين[1].

ولا يشترط توافر حق الملكية بجميع عناصره، بل يكفي أن يثبت للدولة ملكية الرقبة، وذلك لأن عبارة مملوك للدولة جاءت مطلقة، فلا مجال لتخصيصها بغير نص[2].

كما يعتبر المال مالاً عاماً حكماً إذا كان مملوكاً لإحدى الجهات الواردة في المادة (119) عقوبات، وكانت الدولة، أو إحدى هيئاتها العامة تساهم في رأس مال هذه الجهة[3]، وكان للدولة حق الإدارة، والإشراف، ومتى توافر ذلك اعتبر المال حكماً من قبيل الأموال العامة، وبغض النظر عن مقدار مساهمة الدولة في رأس المال، أو الصفة التي ساهمت بها[4].

وتعتبر أموال الجهات الخاصة الواردة في المادة (119) عقوبات من قبيل الأموال العامة حكماً على الرغم من أن الدولة، أو إحدى هيئاتها العامة لا تساهم في رأس مالها بأية صفة كانت وهذه الجهات هي شركة المساهمة، والمؤسسات، والجمعيات ذات النفع العام، أما بالنسبة لأموال التعاونيات، فعلى الرغم من أن من يتولون إدارتها لا تتوافر فيهم صفة الموظف العام، وأموالها أموال خاصة مملوكة للأفراد، إلا أن المشرع أعتبر أموالها أموال عامة نظراً لدورها الهام في النظام الاقتصادي، كما اعتبر العاملين فيها في حكم الموظفين العموميين، ومن أمثلتها الجمعيات التعاونية.

---

(1) نقض جلسة 30 / 10 / 1967، أحكام النقض، س 18، رقم 216، ص 1055.

(2) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 323.

(3) ومن أمثلتها شركات القطاع العام، وهي تعتبر من أشخاص القانون الخاص طبقاً لنص المادة الرابعة من القانون 117 لسنة 1961 الصادر بتأميم بعض الشركات، والمنشآت حيث نص على احتفاظ هذه الشركات، والمنشآت بشكلها القانوني عند صدوره.

(4) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، 324.

ثانياً: ويلاحظ أن جريمة الاستيلاء المنصوص عليها في المادة (113) من قانون العقوبات تقع على المنقول وحده دون العقار، وما يؤكد ذلك أن المشرع عندما أراد أن يضفي الحماية الجنائية على العقار أفرد نصاً خاصاً لذلك هو نص المادة (115) مكرر من قانون العقوبات المضافة بالقانون رقم 34 لسنة 1984[1].

الفرع الثاني

الركن المادي في جريمة الاستيلاء على المال العام

يتمثل الركن المادي في جريمة الاستيلاء على المال العام في إحدى صورتين هما:

- الاستيلاء على المال بغير وجه حق.
- والصورة الثانية تسهيل الاستيلاء على المال.

أولاً: الاستيلاء على المال العام:

يقصد بالاستيلاء كل نشاط يصدر من الجاني، ويؤدي إلى إدخال المال في حيازته[2].

ويرى البعض[3] أن الاستيلاء هو فعل الجاني بسلب حيازة الدولة لأموالها، وذلك باعتبار أن المال ليس في حيازة الجاني، وإنما في حيازة الدولة صاحبة الحق في المال.

---

(1) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 130.

(2) عبد المهيمن بكر، القسم الخاص في قانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص 382.

(3) فوزية عبد الستار، مرجع سابق، ص 133.

فالاستيلاء هو مطلق الاستحواذ على الشيء، فتعبير الاستيلاء يشمل كافة صور العدوان على المال العام، ولا يخرج منه إلا الصورة التي نصت عليها المادة (112) عقوبات المتعلقة بجريمة اختلاس المال العام والصورة التي نصت عليها المادة (115) مكرر عقوبات بخصوص التعدي على العقارات[1].

وتتعدد صور النشاط الإجرامي الذي يمكن أن تقوم به جريمة الاستيلاء على المال العام وفقاً لهذه الصورة، ومنها انتزاع المال خلسة، أو عنوة من حائزه، وكذلك استخدام طرق احتيالية للاستيلاء على المال العام، وكذلك الاستيلاء على النحو الذي تتحقق به جريمة خيانة الأمانة.

فقد يلجأ الجاني إلى انتزاع المال خلسة، أو عنوة من حائزة ليستولي هو عليه مقيماً لنفسه حيازة جديدة، كما لو غافل موظف زميله الصراف واستولى على بعض النقود التي بحوزته، أو يلجأ الموظف إلى العنف، أو التهديد، ويتمكن بذلك من الاستيلاء على ما بحوزة زميله الموظف المجني عليه من أموال خاصة بالجهة التي يعمل فيها[2].

وقد يتحقق الاستيلاء باستعمال طرق احتيالية على نحو ما يحدث في جريمة النصب يتمكن من خلالها الموظف من الاستحواذ على المال العام، من ذلك أن يلجأ الموظف إلى تزوير في محرر رسمي للتحايل على مصلحة التأمينات للحصول على معاش لشخص قد مات بغرض استمرار صرف المعاش باسمه، أو أن يقدم فواتير مزورة تثبت أنه ورد كمية معينة من سلعة للجهة التي يعمل فيها بينما الحقيقة أنه ورد كمية أقل ليستولي على قيمة ما زعم أنه ورده.

وقد يتحقق الاستيلاء على النحو الذي تتحقق به جريمة خيانة الأمانة بأن تتجه نية الموظف إلى حيازة المال العام حيازة تامة بدلاً من الحيازة الناقصة، كما لو قام الموظف الذي يحوز مال ولم تكن حيازته لهذا المال بسبب وظيفته، واستولى

(1) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 229.

(2) المرجع السابق، ص 233.

على هذا المال بنية تملكه، مثال لذلك أن يستولى موظف على مال خاص بجهة عمله قام بتسلمه من زميل له ليحفظه على الرغم من عدم اختصاصه بذلك[1].

ويشترط في الاستيلاء المؤثم أن يكون غير مشروع أي يكون بغير وجه حق، فإذا كان الاستيلاء الواقع من الموظف مشروعاً فلا يتوافر في حقه جريمة الاستيلاء، ويكون الاستيلاء مشروعاً إذا كان من حق الموظف الاستيلاء، أو وضع يده على المال[2].

ويكون الاستيلاء على المال بغير وجه حق إذا تم الحصول عليه خلافاً لما تنص به القوانين واللوائح، أما إذا كان القانون يرخص له بهذا الاستيلاء، واستوفى الموظف الإجراءات المطلوبة من أجل ذلك، فلا تتوافر الجريمة في حقه، وبناء على ذلك لا تتوافر الجريمة في حق الصراف الذي يرخص له بأخذ مرتبه، أو مكافآته مما يحوزه من مال في ذات الوقت الذي يصرف فيه كافة الموظفين مرتباتهم، أو مكافآتهم، وكذلك الباحث الذي يرخص له بالانتفاع ببعض الأدوات العلمية ليجري عليها أبحاثه المكلف بها رسمياً أو أبحاثه الخاصة[3].

ويتحقق الاستيلاء سواء وقع بنية التملك، أو بنية الانتفاع ورده فيما بعد، فإذا وقع من الموظف فعل الاستيلاء بنية التملك فينبغي ألا يكون المال وجد في حيازته بسبب وظيفته وإلا أصبحنا أمام جناية اختلاس المال العام، وليست جناية الاستيلاء، وينتفي هذا الشرط في حالتين الأولى: أن يكون المال في غير حيازة الموظف لأنه لا اختصاص له بحيازته، كالساعي الذي يغافل الصراف، ويختلس من الخزينة بعض مرتبات الموظفين، والثانية: أن يوجد المال في حيازة الموظف بمناسبة وظيفته وليس بسببها، كالشرطي الذي يتسلم من أحد المفرج عنهم مبلغ الضمان المالي الذي أمرت به النيابة لإخلاء سبيله، فإذا استولى عليه الشرطي سأل عن

---

(1) مصطفى رضوان، مرجع سابق، ص 91.

(2) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 331.

(3) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 134.

جناية الاستيلاء لأنه غير مختص بتلقي هذا المال، ومن ثم كان وجوده معه بمناسبة وظيفته وليس بسببها[1].

والتفرقة بين الاستيلاء على المال بنية التملك، والاستيلاء على المال بنية الانتفاع به دون وجه حق لها أهميتها من حيث مقدار العقوبة فقد قرر المشرع عقوبة الجناية في الحالة الأولى، والاكتفاء بعقوبة الجنحة في حالة عدم توافر نية التملك (المادة 113 عقوبات الفقرة الثالثة) كما أن انتفاء نية التملك في الحالة الأخيرة يوفر عناء البحث عما إذا كان المال في حيازة الموظف بسبب وظيفته، ومن ثم نكون أمام جريمة الاختلاس المنصوص عليها في المادة (112) عقوبات أو أنه غير ذلك فنكون أمام جريمة الاستيلاء المنصوص عليها في المادة (113) عقوبات فانتفاء نية التملك معيار كافٍ للتميز بين الجريمتين[2].

ثانياً: تسهيل استيلاء الغير على المال العام:

ويقصد به السلوك الذي يتبعه الموظف العام لتسهيل استيلاء الغير على المال العام سواء كان سلوك إيجابي، أو سلبي، مثال ذلك أن يقوم موظف عام بتحرير استمارة كمكافأة لأحد الأفراد بمبلغ يعلم أنه لا يستحقه، أو يتغاضى حارس مخزن الدولة عمداً عن دخول أحد الأشخاص المخزن والاستيلاء على ما به من منقولات[3].

وقد ساوى القانون في التجريم بالعقاب بين الاستيلاء على المال العام وفقاً للصورة السابقة، وبين تسهيل الاستيلاء على المال العام، ولا يثير سلوك الموظف أي خلاف حين يتخذ صورة الاستيلاء، إذ من صدر عنه هذا السلوك يسأل باعتباره فاعلاً في الجريمة، وعلى الرغم من أن المشرع المصري اعتبر الموظف فاعلاً أصلياً في جريمة تسهيل الاستيلاء للغير وفقاً للمادة (113) عقوبات، إلا أن الفقه اختلف بشأن تكييف فعل الموظف وفعل الغير[4].

---

(1) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 333.

(2) المرجع السابق، ص 131.

(3) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 165.

(4) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 335.

فلا خلاف حول موقف الموظف الذي قام بفعل تسهيل الاستيلاء على المال العام، إذ أنه وفقاً للمادة (113) عقوبات يكون فاعلاً أصلياً في جريمة الاستيلاء على المال العام، ولكن الاختلاف حول موقف الغير الذي سهل الموظف له الاستيلاء على المال العام، وهناك فرضان:

- **الفرض الأول:** أن يكون الغير موظفاً عاماً، وهذا الفرض لا يثير أي خلاف، ذلك إنه يسأل كفاعل أصلي في جريمة الاستيلاء بغير حق على المال العام.

- **الفرض الثاني:** أن يكون الغير ليس موظفاً عاماً وثار الجدل الفقهي حول هذه المسألة، حيث أن جريمة الاستيلاء على المال العام لا تقوم إلا من موظف عام (الشرط المفترض)، ولكن الرأي الراجح في الفقه أن يتوافر في حق الغير تعدد ظاهري بين النصوص، على اعتبار أن فعله هذا يجعله فاعلاً في جريمة من جرائم الأموال وهي سرقة أو نصب بحسب الأحوال، وفي نفس الوقت يشكل فعله اشتراكاً في جريمة أخرى، ارتكبها الموظف العام، والمنصوص عليها في المادة (113) عقوبات، ويحسم هذا التعدد الظاهري في النصوص وفقاً لقاعدة النص الخاص يستبعد النظام العام من التطبيق، وهذا مقتضاه أن تطبيق المادة (113) من قانون العقوبات يستبعد تطبيق النصوص المتعلقة بالسرقة أو النصب، أي يعد هذا الغير شريكاً في جريمة الموظف العام[1].

وأخيراً لا يشترط في جرائم الاستيلاء على المال العام أن تكون الوظيفة سهلت للموظف فعل الاستيلاء، أو التسهيل في استيلاء الغير، وفي ذلك قضت محكمة النقض المصرية بأنه لا يشترط لتوفر هذه الجريمة صفات خاصة في الموظف العمومي كما اشترطت المادة (112) عقوبات، ولا أن يكون المال قد سُلم

(1) محمد عيد غريب، مرجع سابق، ص 136.

إلى الجاني بسبب وظيفته، بل يكفي لتوافرها أن يكون الجاني موظفاً عمومياً، أو من في حكمه، وأن يكون المال الذي استولى عليه بغير حق مملوكاً للدولة[1].

- الشروع في جرائم الاستيلاء:

عرفت المادة (45) من قانون العقوبات المصري الشروع بأنه البدء في تنفيذ فعل يقصد به ارتكاب جناية أو جنحة إذا أوقف، أو خاب أثره لأسباب لا دخل لإرادة الفاعل فيها.

ونصت المادة (47) عقوبات مصري على أن «تعين قانوناً الجنح التي يعاقب على الشروع فيها، وكذلك عقوبة هذا الشروع»[2].

وطبقاً للقواعد العامة يتصور الشروع في جناية الاستيلاء على مال الدولة، أو الجهات الأخرى إذا أتخذ سلوك المتهم صورة الفعل الذي تقوم به جريمة السرقة، أو النصب، مع مراعاة أن الحالة المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة (113) من قانون العقوبات هي نوع من الجنح التي لم ينص المشرع على عقاب على الشروع فيها[3].

---

(1) نقض 3 / 11 / 1958، أحكام النقض، س 9، رقم 214، ص 871، نقض 2 / 5 / 1961، س 12، رقم 98، ص 528.

(2) أنور العمروسي، أمجد العمروسي، مرجع سابق، ص 175.

(3) مصطفى رضوان، مرجع سابق، ص 95.

الفرع الثالث

الركن المعنوي في جريمة الاستيلاء على المال العام

جريمة الاستيلاء أو تسهيل الاستيلاء هي جريمة عمدية يتخذ ركنها المعنوي صورة القصد الجنائي الذي يقوم على عنصرين هما العلم والإرادة.

فيجب أن يعلم الجاني بصفته، أي يعلم أنه موظف عام، وإذا كانت محكمة النقض قد اتجهت إلى أن علم الموظف بصفته ليس متطلباً لتوافر القصد الجنائي لديه، لأن الشخص يعرف بالضرورة ما يتصف به من صفات، فإن ذلك لا يحول دون حق الجاني في إثبات عكس هذا الافتراض، كما لو كان الموظف يجهل صدور قرار تعيينه في الوظيفة[1].

كما يتعين أن ينصرف على الجاني إلى طبيعة المال المستولى عليه، وأنه مال عام، فلا تقع الجريمة إذا اعتقد الموظف خطأ أن المال سلوك لأحد الأفراد أو هيئة خاصة وإن جاز اعتباره مرتكباً لجريمة سرقه، أو نصب، أو خيانة أمانة حسب الأحوال[2].

ويتعين أن تتجه إرادة الجاني إلى ارتكاب فعل الاستيلاء، فتنتفي إرادة الاستيلاء إذا وضع الموظف في حقيبته سهواً نتيجة ضغط العمل مال مملوك للجهة التي يعمل فيها، أو حرر الموظف استمارة تتضمن صرف مكافأة للغير معتقداً قيام هذا الغير بعمل لصالح الجهة التي يعمل فيها الموظف[3].

---

(1) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 340.

(2) محمد عيد غريب، مرجع سابق، ص 137.

(3) رمسيس بهنام، مرجع سابق، ص 103.

ولا يكتفي القانون بمجرد العلم، بل يتعين أن تنصرف إرادة الجاني إلى الاستيلاء على المال العام، وهو ما عبر عنه المشرع بنية التملك، والتي تتمثل في حرمان الجهة صاحبة المال منه نهائياً، ولا يختلف الأمر بالنسبة إلى تسهيل الاستيلاء، لأنه في هذه الحالة يكون الاستيلاء هو النتيجة التي ترتبت على التسهيل[1].

ولقد اختلف الفقه حول ما إذا كان يتطلب لقيام الجريمة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (113) عقوبات قصد عام فقط، أم يلزم توافر قصد خاص، إلا أنهم لم يختلفوا بشأن الجنحة المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من ذات المادة في حالة ما إذا كان الاستيلاء على المال بغير حق بغرض الانتفاع به ورده، حيث اتفقوا على إنه يكفي توافر القصد العام.

فيذهب جانب من الفقه إلى القول بضرورة توافر قصد خاص في الجناية المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (113) عقوبات، ويتمثل في نية التملك لدى المتهم، وهي تعني إنكار المتهم حق الدولة على المال، واتجاه إرادة المتهم إلى الظهور على الشيء بمظهر المالك[2].

بينما يذهب جانب آخر من الفقه إلى أن القصد الجنائي في هذه الجريمة نوع من القصد العام، ولا يغير من هذا النظر اشتراط المشرع توافر نية التملك، لأنه إذا لم تكن نية الجاني وقت استيلائه على المال قد اتجهت إلى تملكه، فإن الجريمة تصبح جنحة وفقاً للفقرة الثالثة من المادة 113 عقوبات، وعلى ذلك تتوافر نية التملك، أو انتفائها أمر خارج على نطاق الجريمة، ويقتصر أثره على العقاب[3].

---

(1) عبد المهيمن بكر، مرجع سابق، ص 385.

(2) إبراهيم حامد الطنطاوي، مرجع سابق، ص 341.

(3) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 138.

والواقع أن الرأي الثاني أولى بالتقدير، حيث أن القصد المتطلب في جناية الاستيلاء، أو تسهيل الاستيلاء، هو القصد العام، ولا يغير من ذلك مغايرة المشرع للعقاب حين توافر نية تملك المال أو انتقالها، لأن هذا الأمر خارج عن نطاق الجريمة، ويقتصر أثره على العقاب، ومن ثم فالجريمة يكفي لقيامها توافر القصد العام من علم، وإرادة أما توافر نية التملك فهي بمثابة ظرف مشدد للجريمة حال وجودها بحيث تصبح الجريمة جناية، وإذا انتفت تكون جنحة.

الفرع الرابع

عقوبة جريمة الاستيلاء على المال العام

تختلف عقوبة جريمة الاستيلاء تبعاً لتوافر نية التملك أو تخلفها، فحين تتوافر نية التملك تكون الجريمة جناية، أما حين تتخلف هذه النية، فإن الجريمة تكون جنحة.

وهذه التفرقة قائمة في بعض التشريعات دون البعض الآخر، حيث تميل بعض التشريعات إلى الاقتصار على عقوبة الجناية، ولا تتضمن وصف الجنحة.

ففي مصر نصت المادة (113 / 1) عقوبات على أن: «كل موظف عام استولى بغير حق على مال، أو أوراق، أو غيرها لإحدى الجهات المبينة في المادة (119) عقوبات، أو سهل ذلك لغيره بأية طريقة يعاقب بالسجن المشدد».

كما أشارت الفقرة الثالثة إلى أنه «وتكون العقوبة الحبس، والغرامة التي لا تزيد على خمسمائة جنية، أو إحدى هاتين العقوبتين إذا كان قد وقع فعل الاستيلاء غير مصحوب بنية التملك».

أما المشرع العراقي فقد أولى في قانون العقوبات عناية خاصة لجرائم الاستيلاء الواقعة من قبل الموظف، أو المكلف بخدمة عامة، بخصوص أموال الدولة، نظراً لمساس هذه الجرائم بالاقتصاد الوطني، ويتضح ذلك من نص المادة (316) التي نصت على أن «يعاقب بالسجن كل موظف، أو مكلف بخدمة عامة استغل وظيفته، فاستولى بغير حق على مال، أو متاع، أو ورقة مثبتة لحق، أو غير ذلك مملوكاً للدولة، أو لإحدى المؤسسات، أو الهيئات التي تسهم الدولة في حالها بنصيب ما أو سهل ذلك لغيره» ولا يشترط أن يكون المال العام، أو الشيء موضوع الاستيلاء ذا قيمة كبيرة بل تقع الجريمة ولو كان ذلك المال تافهاً، فالمشرع العراقي لم يحدد قيمة الأمتعة، أو الأموال، أو الورقة المثبتة لحق ما، أو شيء آخر، وهذه العبارة الأخيرة تتسع لتشمل جميع ما يمكن تصوره من أفعال يأتيها الموظف، أو المكلف بخدمة العامة يقع منه استيلاء على أموال، أو أمتعة، أو أوراق، ومهما كانت قيمتها، وتقديراً لخطورة جرائم الأموال العامة في مرحلة التنمية الاقتصادية، فقد فرض المشرع في قانون العقوبات بالنص على وجوب رد الأموال موضوع هذه الجرائم، أو رد قيمة ما حصل عليه الجاني من منفعة أو ربح[1].

وقد انتهج المشرع المصري سياسة تشديد العقوبة المقررة لجناية الاستيلاء في أحوال معينة، فقد نصت المادة (113 / 2) عقوبات على أنه «تكون العقوبة السجن المؤبد أو المشدد إذا ارتبطت الجريمة بجريمة تزوير، أو استعمال محرر مزور ارتباطاً لا يقبل التجزئة أو إذا ارتكبت الجريمة في زمن حرب، وترتب عليها أضراراً بمركز البلاد الاقتصادي، أو بمصلحة قومية لها».

---

(1) كاظم عبد جاسم الزيدي، حماية الأموال العراقية، جريدة البيان الإلكترونية، العراق، 2005، ص 15.
http: / / al - bayyna.com / modules.ph 17 / 5 / 2015.

ويستخلص من النص السابق أن هناك حالتين لتشديد العقاب، وهما[1]:

1 - ارتباط جريمة الاستيلاء بجريمة تزوير، أو استعمال محرر مزور ارتباطاً لا يقبل التجزئة

ويتحقق من هذا الظرف إذا قام الموظف بارتكاب جريمة التزوير في أوراق رسمية بغرض إخفاء جريمة الاستيلاء التي ارتكبها.

والحكمة من النص السابق إنه لو ترك الأمر للقواعد العامة لعوقب الجاني بأشد العقوبتين، عقوبة الاستيلاء، أو عقوبة التزوير، ولما كانت عقوبة الاستيلاء هي الأشد فإن عقوبة التزوير تمضي غالباً بدون عقاب.

2 - ارتكاب الاستيلاء في زمن الحرب، وإضراره بمركز البلاد الاقتصادي، أو بمصلحة قومية لها

وتعود علة التشديد في هذه الحالة إلى الأثر الخطير المترتب على هذه الجريمة خاصة إذا وقعت في زمن الحرب، حيث تتكاتف كل الجهود، وترصد جميع الأموال العامة لتمويل الحرب والإنفاق عليها، ومن ناحية أخرى تشدد العقوبة إذا ترتب على الاستيلاء الإخلال بمركز البلاد الاقتصادي، أو بمصلحة قومية لها، ويظهر ذلك بوضوح إذا كان المال المستولى عليه نقداً أجنبياً يتعذر معه أن تفي الدولة بالتزاماتها الخارجية[2].

كما أن المشرع المصري في الفقرة الثالثة من المادة (113) عقوبات خفف من عقوبة الجريمة بأن تكون جنحة يعاقب عليها بالحبس الذي تصل مدته إلى ثلاث سنوات، والغرامة التي لا تزيد خمسمائة جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين بدلاً من عقوبة الجناية، في الأحوال التي يقع فيها فعل الاستيلاء غير مصحوباً بنية التملك أي يكون بنية الانتفاع بالشيء بغير وجه حق، ثم رده.

---

(1) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 240.

(2) المرجع السابق، ص 241.

أما بالنسبة للعقوبات التكميلية الواردة في المادة (118) عقوبات، والمتمثلة في العزل، والغرامة النسبية، والرد، فقد قصرتها المادة السابقة على الفقرتين الأولى، والثانية، والرابعة من المادة (113) عقوبات (توافر نية التملك) دون فقرتها الثالثة (التي لا يتوافر فيها نية التملك)[1]، كذلك لا يعاقب على الشروع في الجريمة المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة (113) عقوبات، وذلك لأنها جنحة[2]، والقاعدة أنه لا عقاب على الشروع في الجنح إلا بنص.

(1) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 139.

(2) المرجع السابق، ص 142.

المبحث الثاني

جريمة الرشوة

• تمهيد:

تعد الرشوة أخطر الآفات التي تصيب الوظيفة العامة، وأبلغ أنواع الفساد الذي يمكن أن ينخر في أجهزة الدولة، إذ أن هذه الجريمة تنطوي على إتجار الموظف العامة بوظيفته واستغلاله لفائدتها الخاصة، فالموظف بحكم القانون يكلف بأداء أعمال وظيفته تنفيذاً للرابطة القانونية التي تربط بالدولة، وليس له أن يتقاضى من الأفراد ما يقابل العمل الذي يقوم به، أو يمتنع عن أدائه، أو يخل بواجبات وظيفته لقاء أجر ما.

ولا مراء في أن هذا الإتجار، أو الاستغلال يؤدي بهيبة الوظيفة العامة، ويُقوض ما يجب أن يتخلى به الأفراد من شعور بالهيبة المتولدة عن الثقة، والاحترام نحو الدولة، كما يؤدي إلى اختلال ميزان العدل، والتشكيك في أعمال موظفي الدولة، وحيادهم، ونزاهتهم.

وجريمة الرشوة تقتضي توافر طرفين: المرتشي، ويتمثل في الموظف العام، ومن في حكمه، والراشي وهو صاحب المصلحة الذي يعرض الوعد، أو العطية على الموظف ثمناً لإتجاره بوظيفته، أو استغلالها، وقد يتدخل في جريمة الرشوة ما يسمى بالوسيط، أو الرائش ممثلاً لأحد طرفي الرشوة، أو كليهما، وهو في الحقيقة ليس إلا شريكاً في جريمة الرشوة، وهذا هو السائد في شأنه في الفقه والقضاء الفرنسي، وهناك أيضاً شخص آخر قد يكون له دور على مسرح جريمة الرشوة، وهو ما يسمى «بالمستفيد»، وهو شخص يعينه المرتشي، أو يوافق على تعيينه للحصول على الفائدة، أو العطية موضوع الرشوة، ويُسأل هذا الشخص عن جريمة خاصة نصت عليها المادة (108) من قانون العقوبات المصري إلا إذا ساهم هذا المستفيد في جريمة الرشوة بفعل من أفعال الاشتراك فيعتبر شريكاً فيها.

وقد تضمن قانون العقوبات المصري أحكام جريمة الرشوة في المواد من (103 إلى 111) من قانون العقوبات فضلاً عن التعديلات التي تمت على هذه المواد بناءً على القانون 69 لسنة 1953، ثم القانون 120 لسنة 1962، أما قانون العقوبات العراقي فقد نظم جريمة الرشوة في المواد (307 - 314).

وتأسيساً على ما سبق فإننا نتعرض لجريمة الرشوة من خلال مطلبين: نتناول في المطلب الأول أركان جريمة الرشوة، أما المطلب الثاني الأحكام الخاصة بالعقاب على الرشوة، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

أركان جريمة الرشوة

تتميز جريمة الرشوة بأنها جريمة موظف عام، ومن ثم فإنه يتطلب لقيامها توافر ثلاثة أركان:

- **أولهما** توافر ركن الشرط المفترض، ويتمثل في صفة الجاني بأن يكون موظف عام.
- **والثاني** الركن المادي، ويتمثل في الفعل المادي الذي يتخذ صورة أخذ، أو قبول، أو طلب لفائدة لقاء قيام الموظف بعمل، أو امتناعه عن عمل من أعمال وظيفته.
- **أما الركن الثالث** فهو الركن المعنوي، ويتخذ صورة القصد الجنائي، وسوف نتناول كل ركن من أركان جريمة الرشوة على التفصيل الآتي:

الفرع الأول

الشرط المفترض

تتميز جريمة الرشوة بأنها من جرائم ذو الصفة، إذ لا يتصور، وقوعها بدون توافر الصفة التي يتطلبها القانون في فعلها، وهي أن يكون المرتشي موظفاً عاماً حقيقياً أو حكماً، وأن يكون مختصاً بالعمل المطلوب منه أدائه، أو الامتناع عن أدائه[1].

أولاً: صفة المرتشي كموظف عام:

افترض المشرع المصري لوقوع جريمة الرشوة بمعناها الدقيق باعتبارها إحدى جرائم الوظيفة العامة أن يكون المرتشي موظفاً عاماً، أو أن يكون من بين الطوائف التي اعتبرها المشرع في حكم الموظف العام في باب الرشوة، فقد توسع المشرع الجنائي في مفهوم الموظف العام، وذلك في المادة (119 مكرر) من قانون العقوبات، ولم يقتصر على المفهوم الضيق للموظف العام في القانون الإداري، والمتمثل في كل شخص يعمل بصفة دائمة في خدمة أحد الأشخاص أو المرافق العامة في الدولة بناءً على قرار تعيين صادر من الجهة المختصة بالتعيين قانوناً، وإنما اخضع لمفهوم الموظف العام، ومن ثم خضوعه للأحكام الواردة في باب الرشوة، العديد من الطوائف التي لم تكن تندرج تحت صفة الموظف العام في القانون الإداري.

ونجد أن المشرع السعودي حذا حذو المشرع الجنائي المصري في التوسع في مفهوم الموظف العام، فيما يتعلق بنطاق التجريم في جريمة الرشوة، حيث أفصح المنظم الجنائي عن عدم اعتناقه لتعريف الموظف العام في القانون الإداري في المادة الثامنة من المشرع الرشوة التي نصت على عدد من الأشخاص يعد أفرادها من

(1) أحمد شوقي عمر أبو خطوة، مرجع سابق، ص 717.

الموظفين العموميين من مفهوم القانون الجنائي، وإن لم يكونوا كذلك وفقاً للمفهوم الإداري لفكرة الموظف العام(1).

فنصت المادة الثامنة من القانون الجنائي السعودي على أنه يُعد في حكم الموظفين العموميين في تطبيق هذا الفصل:

1 - كل من يعمل لدى الدولة أو لدى أحد الأجهزة الشخصية المعنوية العامة سواء كان يعمل بصفة دائمة، أو مؤقتة.

2 - المحكم أو الخبير المعين من قبل الحكومة، أو أية هيئة لها اختصاص قضائي.

3 - كل شخص مكلف من جهة حكومية، أو أية سلطة إدارية أخرى بأداء مهمة معينة.

4 - كل من يعمل لدى الشركات، أو المؤسسات الفردية التي تقوم بإدارة، وتشغيل المرافق العامة، أو صيانتها، أو تقوم بمباشرة خدمة عامة، وكذلك كل من يعمل لدى الشركات المساهمة، والشركات التي تساهم الحكومة في رأس مالها، والشركات والمؤسسات الفردية التي تزاول الأعمال المصرفية.

ثانياً: اختصاص الموظف العام بالعمل الوظيفي:

لا يكفي لقيام جريمة الرشوة فضلاً عن توافر أركانها أن يكون الجاني تتوافر لديه صفة الموظف العام، أو من في حكمه كما سبق وأن أشرنا إليه، وإنما يلزم فضلاً عن توافر هذه الصفة في الجاني أن يكون هذا الموظف مختصاً بالعمل المطلوب منه أدائه، أو مطلوب منه الامتناع عن أدائه، ولقد توسع المشرع في مدلول الاختصاص بالعمل الوظيفي، فلم تعد أحكام الرشوة بعد صدور القانون 69 لسنة 1953 قاصرة على الموظف العام المختص اختصاصاً حقيقياً بالعمل الوظيفي،

(1) أسامة عبد الله قايد، جرائم التزوير، والاختلاس، والرشوة، في المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 1997، ص 92.

بل تمتد إلى الموظف غير المختص إذا زعم أن العمل المطلوب أدائه، أو الامتناع عنه يدخل في أعمال وظيفته، وأيضاً تمتد بمقتضى القانون رقم (120) لسنة 1962 إلى حالة الموظف غير المختص الذي يعتقد خطأً أنه مختص بالعمل سبب الرشوة[1].

وعلى ذلك يمكن أن نميز بين ثلاث حالات للاختصاص بالعمل الوظيفي، وهم: الاختصاص الحقيقي، والاختصاص المزعوم، والاختصاص المبني على اعتقاد خاطئ.

أولاً: الاختصاص الحقيقي:

يلزم لقيام جريمة الرشوة قانوناً أن يكون الموظف المرتشي مختصاً بالعمل الوظيفي الذي طلب الجعل، أو قبل العطية، أو الوعد بها مقابل أدائه، أو الامتناع عنه[2].

ويقصد بالاختصاص صلاحية الموظف للقيام بالعمل، وتستمد هذه الصلاحية من القانون، واللوائح، وتعليمات، وأوامر الرؤساء الإداريين، فمن المعلوم أن كل وظيفة يناط بها بعض الأعمال، وهذه الأعمال تتوزع على القائمين بأعبائها، ومرجع هذا التوزيع قد يكون القانون، مثال ذلك إصدار الأحكام القضائية من اختصاص السلطة القضائية طبقاً للقانون رقم 47 لسنة 1972 قانون السلطة القضائية المصري، وقد يكون مرجع الاختصاص اللوائح المنظمة للعمل، على أن تحديد الأعمال التي يقوم بها كل موظف على ما سبق، بل يمكن تحديدها من خلال أوامر الرؤساء بتكليف الموظف بالقيام بأعمال أخرى بجانب اختصاصاته الأصلية[3].

---

(1) أحمد شوقي عمر أبو خطوة، مرجع سابق، ص 737.

(2) المرجع السابق، ص 738.

(3) ياسر كمال الدين، جرائم الرشوة، واستغلال النفوذ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007، ص 47.

ويشترط لثبوت الاختصاص أن يكون تكليف الرئيس للموظف بالعمل تكليفاً صادراً ممن يملكه قانوناً، فإذا كان الرئيس الآمر لا يملك القيام بهذا العمل، فإنه بالتالي لا يملك أن يكلف مرؤوسيه به[1]، ففاقد الشيء لا يعطيه، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة النقض المصرية بأنه «ليس لضباط البوليس الحربي صفة الضبط القضائي بالنسبة إلى ما يرتكبه الأفراد من جرائم طالما أنهم لم يكلفوا بذلك من القيادة العامة للقوات المسلحة، وبالتالي فإن ضابط البوليس الحربي إذا أمر أثنين من في بتسليم المتهم إلى البوليس دون أن يكون مكلفاً بذلك من القيادة العامة للقوات المسلحة يكون قد أتى أمراً خارجاً عن اختصاصه، ولا يكون لمرؤوسيه اختصاص في تنفيذ هذا الأمر[2]. حيث كانت المادة الأولى من القانون رقم 84 لسنة 1953 تقضي بتخويل ضابط البوليس الحربي سلطة رجال الضبط القضائي بنصها على أن «يكون للضباط القائمين بأعمال واجبات البوليس الحربي صفة رجال الضبط القضائي بالنسبة إلى الأعمال والواجبات التي يكلفون بها من القيادة العامة بالقوات المسلحة».

أما بالنسبة لأعضاء المجالس النيابية، والمحلية، والمكلفين بالخدمة العامة، كالمحكمين والخبراء، ووكلاء الديانة، وغيرهم، فقد استقر الفقه على أن اختصاصاتهم تتحدد وفقاً لطبيعة أعمالهم، أو أوامر تكليفهم، كالنائب في المجالس النيابية، أو المحلية، الذي يقبل عطاء ليبدي رأيه على وجه معين في أمر يهم الراشي يعد مرتشياً، وكذلك المحكم، والخبير الذي يأخذ فائدة ليعجل بأداء مهمته، أو لإبداء رأي لصالح أحد الخصوم[3].

(1) أحمد شوقي عمر أبو خطوة، مرجع سابق، ص 739.

(2) نقض أول يونيه 1959، مجموعة أحكام محكمة النقض، س 10، رقم 131، ص 589.

(3) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 23.

ولا يلزم لاعتبار الموظف المرتشي مختصاً بعمل من الأعمال أن يكون هذا العمل داخلاً بأكمله في حدود وظيفته ونطاقها[1] بل يكفي أن يكون له فيه نصيب من الاختصاص - كبر أو صغر - يسمح بتنفيذ الغرض من الرشوة، ذلك إنه يندر أن يختص موظف واحد بعمل وظيفي كامل في جميع مراحله، فقد أدى تعقد إدارة الأعمال إلى توزيع الاختصاص بالعمل الواحد بين أكثر من موظف، ومن ثم فلا يلزم أن يكون الموظف المرتشي هو المختص وحده بالعمل في جميع أدواره، بل يكفي أن يكون له نصيب من الاختصاص، ولو برأي استشاري، وأن يكون قد أتجر بنصيبه في هذا الاختصاص المشترك[2]. فالقانون لم يشترط سوى أن يكون العمل من أعمال الوظيفة ومادامت كلمة «عمل» جاءت مطلقة فهي لا تتقيد بقدر معين من العمل، ولا بنوع خاص منه، فالعمدة الذي يأخذ مبلغاً من النقود من أحد المرشحين لمشيخة البلد، أو الخفر ليبدي رأيه لصالحه يرتكب جريمة الرشوة، ولو كان التعيين في النهاية ليس من شأنه[3].

ثانياً: الاختصاص المزعوم:

قد لا يكون الموظف مختصاً بالعمل الذي تقاضى العطية من أجله، ولكنه يزعم لصاحب الحاجة، ويوهمه بأنه مختص، لهذا جاء القانون رقم 69 لسنة 1953 مساوياً صراحة بين الاختصاص الحقيقي والزعم به[4]، وذلك على أساس أن جريمة الرشوة ليست مجرد اعتداء على سمعة الوظيفة فحسب، وإنما هي جريمة خطر تهدد أعمال هذه الوظيفة بالضرر، فالموظف الذي يزعم أن العمل الذي يطلب المقابل لأدائه يدخل في أعمال وظيفته أشد إجراماً وخطورة من الموظف المختص فعلاً بأداء العمل المطلوب، فإذا كان الأخير يتجر بعمل من أعمال وظيفته المختص

(1) أحمد شوقي عمر أبو خطوة، مرجع سابق، ص 74.

(2) منصور السعيد ساطور، جريمة الرشوة، والفرق بينها وبين الهدية، والعمولة، بحث مقارن في الفقه الجنائي الإسلامي، والقانون الجنائي الوضعي، جامعة الأزهر، مطبعة الجزيرة الحديثة، القاهرة، 1981، ص 32.

(3) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 24.

(4) ياسر كمال الدين، مرجع سابق، ص 50.

بها، فإن الموظف غير المختص، وإن كان لا يتجر بأعمال الوظيفة إلا أنه يتجر في الوظيفة ذاتها، فجمع بين الإتجار في الوظيفة، والاحتيال على أصحاب المصالح[1].

ويعني زعم الاختصاص الذي تقوم به جريمة الرشوة طبقاً للمادة (103) مكرر من قانون العقوبات «ادعاء الموظف أن العمل الذي يتلقى المقابل من أجل القيام به، أو الامتناع عنه هو من أعمال وظيفته الحقيقية، ومن ثم يدخل في نطاق اختصاصه»[2].

والجدير بالذكر أن المشرع قد اشترط لتوافر جريمة الرشوة أن يكون زعم الموظف اختصاصه بالعمل الذي طلب المقابل لأدائه، أو الامتناع عنه صادراً على أساس أن هذا العمل من أعمال وظيفته، أما الزعم القائم على انتحال صفة وظيفية منبتة الصلة بالوظيفة التي يشغلها الجاني فلا تتوافر به جريمة الرشوة التي نص عليها القانون، بل تكون جريمة النصب المعاقب عليها بالمادة (336) من قانون العقوبات بانتحال الجاني لصفة غير صحيحة. وتبرير ذلك أن المصلحة محل الحماية القانونية من نصوص الرشوة هي ضمان نزاهة الوظيفة العامة، والثقة الواجبة فيها، وليست حماية أموال الأفراد، فالموظف الذي يزعم لصاحب الحاجة، ويوهمه أنه مختص بالعمل الذي تقاضى العطية من أجله يرتكب فعلاً أشد خطراً من الفعل الذي يقع من موظف مختص، لأن فعله وإن خلا من معنى الإتجار بالوظيفة فإنه ينطوي على استغلال الوظيفة ذاتها[3].

وإذا صدر الزعم بالاختصاص من جانب الموظف، فلا عبرة بما يكون لهذا الزعم من تأثير في اعتقاد المجني عليه، فتقوم جريمة الرشوة سواء صدق صاحب الحاجة زعم الموظف أو اكتشف خداعه، ورفض الاستجابة إلى طلب الرشوة من جانب الموظف، فالزعم بالاختصاص هو سلوك الموظف العام ولا علاقة له بسلوك صاحب الحاجة[4].

---

(1) أحمد شوقي أبو خطوة، مرجع سابق، ص 743.

(2) المرجع السابق، ص 742.

(3) عمر السعيد رمضان، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، 1965، ص 25.

(4) أحمد شوقي عمر أبو خطوة، مرجع سابق، ص 746.

ثالثاً: الاعتقاد الخاطئ بالاختصاص:

أضاف القانون رقم 120 لسنة 1962 إلى حالتي الاختصاص، والزعم بالاختصاص حالة الاعتقاد الخاطئ به، والاعتقاد الخاطئ بالاختصاص يفترض أن الموظف يجهل عدم اختصاصه أي أنه وقع في غلط بشأن اختصاصه[1]، وقد يقع الموظف في هذا الغلط من تلقاء نفسه، أو بتأثير عوامل ساهمت في وقوعه في هذا الغلط[2].

فالاعتقاد الخاطئ يقوم إذن في ذهن الموظف، بغض النظر عن موقف صاحب الحاجة، بل، ولا يؤثر في قيام جريمة الرشوة علم صاحب الحاجة بعدم اختصاص الموظف، ذلك أنه صاحب الحاجة قد يعلم بعدم اختصاص الموظف، ومع ذلك يعطيه مبلغاً من المال لكي يسعى لدى الموظف المختص من أجل مصلحته، فيأخذ الموظف المقابل معتقداً خطأ أنه هو نفسه المختص بالعمل المطلوب إنجازه[3].

والمشرع بهذه الإضافة على المادة (103) مكرر بمقتضي القانون 120 لسنة 1962 يكون قد وصل بالنص إلى حد تجريم الرشوة الظنية التي لا يكون لها وجود إلا في مخيلة الجاني دون الواقع، ويلزم إثبات الاعتقاد الخاطئ لدى الموظف المرتشي، ولا يصح التعويل في ذلك على مجرد تلقي العطية، وإلا انتهينا إلى إلغاء شرط الاختصاص، أو ما يقوم مقامه كلية، اعتماداً على مجرد تلقي العطية، إذ من الممكن أن يكون الموظف المرتشي عالماً إنه غير مختص، ولا يزعم لنفسه الاختصاص، ولكنه أخذ العطية اعتماداً على سذاجة صاحب الحاجة، أو غفلته[4].

---

(1) وفي ذلك يختلف الزعم بالاختصاص عن الاعتقاد الخاطئ، فالأول يفترض علم الموظف بعدم اختصاصه، أما الثاني فيفترض جهل الموظف بعدم اختصاصه.

(2) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 88.

(3) أحمد شوقي عمر أبو خطوة، مرجع سابق، ص 747.

(4) المرجع السابق، ص 748.

الفرع الثاني

الركن المادي في جريمة الرشوة

يتكون الركن المادي في جريمة الرشوة من عنصرين أساسيين: العنصر الأول يتمثل في نشاط يأتيه الجاني (المرتشي)، ويأخذ إحدى الصور الثلاثة (الطلب، أو الأخذ، أو القبول)، وأما العنصر الثاني هو موضوع ينصب عليه النشاط، وهو الفائدة التي يحصل عليها المرتشي.

أولاً: صور النشاط الإجرامي في الرشوة:

بالنظر إلى المواد القانونية التي حددت صور السلوك الإجرامي الذي يصدر من الموظف العام باعتباره الفاعل الأصلي في جريمة الرشوة في كل من القانون المصري، والعراقي نجد أن:

القانون المصري في المواد (103، 103 مكرر، 104، 104 مكرر) من قانون العقوبات نص على صور النشاط الإجرامي للرشوة على سبيل الحصر في قوله: «كل موظف عمومي طلب لنفسه، أو لغيره، أو قبل، أو أخذ وعداً، أو عطية......»، ومن ثم فإن صور السلوك الإجرامي التي تقوم بها جريمة الرشوة في القانون المصري ثلاثة وهم: الطلب، والقبول، والأخذ[1].

أما القانون العراقي في المادة (308) من قانون العقوبات نص على أن: «كل موظف أو مكلف بخدمة عامة، طلب، أو قبل لنفسه، أو لغيره عطية، أو منفعة، أو وعداً بشيء من ذلك لأداء العمل أو الامتناع عن عمل لا يدخل في أعمال وظيفته، ولكنه زعم ذلك، أو اعتقده خطأ، يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على سبع سنوات، أو الحبس، والغرامة على أن لا تقل عما طلب أو أعطى، أو وعد به، ولا تزيد بأي حال من الأحوال على خمسمائة دينار»[2].

---

(1) ياسر كمال الدين، مرجع سابق، ص 57.

(2) ينظر: المادة 308 من قانون العقوبات العراقي، رقم 111 لسنة 1969 المعدل.

1 - الأخذ:

تتحقق هـذه الصورة من الركن المـادي لجريمة الرشوة بحصول الموظف فعلاً على فائدة، أو عطية مقابل الرشوة، وتتميز هذه الصورة بأنها تنصب على ذات العطية لا مجرد الوعد بها[1] وتعد هذه الصورة من أخطر صور الركن المادي لجريمة الرشوة، إذ أنـه في هـذه الحالة يتحقق معنى الإتجـار بأعمال الوظيفة، والأخذ هو الصورة الغالبة في أفعال الارتشاء، فالعادة أن المرتشي يتقاضى ثمن إتجـاره بوظيفته عطية حاضرة، وهذا ما يعنيه المشرع بقوله «أخـذ» أي أن الأخذ تعبير عن الدفع المعجل، أي التناول المعجل، أو الفوري للعطية، أو الفائدة[2].

وقد يتم الأخذ عن طريق التسليم المادي لمقابل الرشوة (الفائدة أو العطية) إذا كان ذلك المقابل ذا طبيعة مادية إذ يدخل المقابل في حيازة المرتشي بإرادته، ولا يشترط أن يتسلم المرتشي مقابل الرشوة بنفسه، فقد يتسلمها عن طريق وسيط حسن النية، وقد ترسل العطية إلى منزله وتسلم لأحد أفـراد أسرته، وفي هذه الحالات يجب أن يكون الموظف قبل فعلاً العطية بعد علمه بالغرض من إرسالها[3].

كما يتحقق الأخذ بحصول الموظف المرتشي على منفعة، أو فائدة معنوية كمقابل للرشوة، كما لو تمثل هذا المقابل في قضاء الموظف سهرة في أحد الفنادق الكبرى على نفقة الراشي كمقابل للعمل الوظيفي المراد منه[4].

2 - القبول:

الصورة الثانية لنشاط الجاني هي قبول الوعد بالعطية، والقبول هو تعبير يصدر عن الموظف بإرادته يتجه إلى قبول الوعد بالعطية في المستقبل، فهو يفترض سبق عرض الرشوة من جانب صاحب الحاجة، أي صدور إيجاب منه فيقبله الموظف

---

(1) أحمد شوقي عمر أبو خطوة، مرجع سابق، ص 749.

(2) منصور السعيد ساطور، مرجع سابق، ص 25.

(3) أحمد شوقي عمر أبو خطوة، مرجع سابق، ص 750.

(4) عبد المهيمن بكر، مرجع سابق، ص 294.

المرتشي، فالقبول تعبير عن الرشوة المؤجلة، بمعنى أنه ينصرف إلى الوعد بالعطية لا إلى العطية الحاضرة[1].

وفي هذه الصورة تقع جريمة الرشوة بمجرد قبول الموظف عرض صاحب الحاجة وبصرف النظر عما إذا حصل بعد ذلك على الفائدة، أو لم يحصل عليها، ومهما كانت الأسباب، لأن الرشوة لا تتطلب لتمامها أن يكون المرتشي قد قبض بالفعل ثمن العمل المطلوب منه القيام به، أو الامتناع عنه، فهي لا تقوم على الدفع من جانب، والقبض من الجانب الآخر، وإنما تقوم على مجرد قبول الموظف أن يتجر بوظيفته أو يستغلها[2].

ويشترط أن يكون قبول الموظف الرشوة جدياً، فإذا تظاهر بقبول العرض ليسهل على السلطات المختصة القبض على الراشي متلبساً بجريمته، فإن القبول الصحيح الذي تتم به الجريمة يكون منعدماً في هذه الحالة[3].

إلا أنه لا يهم أن يكون الراشي جاد في عرضه، فقبول الموظف للوعد ثابتاً، وإجرامه قد تم، حتى ولو تبين أن الراشي لم يكن جاداً فيما وعد به[4].

ولا يشترط أن يتخذ القبول الصادر من الموظف المرتشي شكلاً معيناً فقد يكون شفوياً أو بالكتابة، أو بأية وسيلة أخرى من وسائل التعبير عن المعنى كالإيماء، كما لا يشترط أن يكون القبول صريحاً فقد يكون ضمنياً يستفاد من ظروف الأحوال، مثال ذلك أن يقوم الموظف بالعمل، وخاصة إذا كان هذا العمل غير مشروع، أو الامتناع عن العمل المطلوب منه القيام به[5]، ولكن هل يمكن أن يستفاد القبول إذا لم يصدر من الموظف تصريحاً بذلك، وكان العمل المطلوب إنجازه مقابل الفائدة

---

(1) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 31.

(2) منصور السعيد ساطور، مرجع سابق، ص 26.

(3) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 47.

(4) المرجع السابق، ص 50.

(5) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 31.

عملاً مشروعاً، وقانونياً، فقام بإنجازه؟ في الواقع هذه مسألة موضوعية يرجع تقديرها لقاضي الموضوع بحسب ظروف، وملابسات كل حالة على حدة[1].

3 - الطلب:

لا شك أن طلب الموظف مقابل للقيام بعمله، أو الامتناع عنه، وسواء أكان هذا العمل الذي يطلب القيام به مشروعاً وفقاً للقوانين، أو اللوائح، أو غير مشروع، تتحقق به العلة من تجريم الرشوة، وهي الإخلال بنزاهة الوظيفة، والثقة في الدولة.

ولقد أضاف المشرع المصري بالقانون 69 لسنة 1953 مجرد طلب الموظف عطية مقابل أداء العمل الوظيفي، ليتحقق به السلوك الإجرامي في جريمة الرشوة، فالطلب هو إذن «مبادرة من الموظف يعبر فيها عن إرادته في الحصول على مقابل عمله الوظيفي»[2].

وتقع جريمة الرشوة تامة بمجرد الطلب من جانب الموظف، ولو لم يقابله عرض من صاحب الحاجة، بل وحتى ولو تم رفض الطلب من جانب صاحب الحاجة، والطلب في حد ذاته هو أمر لو قيس بنظائره في الجرائم الأخرى لاعتبر شروعاً، فإذا استجاب صاحب الحاجة للطلب وقعت النتيجة الإجرامية، ووقع الركن المادي كاملاً، إلا أن المشرع رأى في طلب المرتشي ما يمثل خطورة إجرامية بذاته فجعله جريمة مستقلة بذاتها تقع بمجرد الطلب، ولو لم يقابله قبول من صاحب الحاجة، ليواجه الحالة التي لا يجيبه فيها صاحب الحاجة إلى طلبه[3].

ولم يشترط المشرع صدور الطلب عن الموظف المرتشي في شكل معين، فيستوي أن يكون الطلب قد صدر عنه كتابة، أو شفاهه، كما يجوز أن يكون الطلب قد صدر في عبارات صريحة أو مستفاد ضمنياً من سلوك الموظف المرتشي، كما لو نظر إلى

---

(1) المرجع السابق، ص 32.

(2) أحمد شوقي عمر أبو خطوة، مرجع سابق، ص 753.

(3) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 30.

صاحب الحاجة نظرة ذات معزى تدل على وجوب دفعه مبلغ من النقود حتى ينجز له مصلحته، أو قام بفتح درج مكتبه، ثم أومأ برأسه لصاحب المصلحة كتعبير عن رغبته في الحصول على مقابل نظير القيام بالعمل، كإيماء المتهم استعداده للتغاضي عن المخالفة الجمركية إزاء ما يبذل له[1].

كما لا يشترط أن يصدر الطلب من الموظف مباشرة إلى صاحب المصلحة، بل يكفي أن يكون قد وصل إلى علمه، أو علم وسيطة، إلا أنه يلزم لقيام الجريمة أن يصل الطلب إلى علم صاحب المصلحة، أو وسيطة، وعلى هذا إجماع الفقه، فمادام الطلب لم يصل إلى علم صاحب الحاجة فلا مجال لتقرير مسئولية الموظف طالب الرشوة عن جريمة رشوة تامة، وإن كان يمكن أن يسأل عن الشروع فيها[2]، مثال ذلك أن يرسل الموظف رسالة إلى صاحب المصلحة بطلبه، ولكن الرسالة ضبطت قبل أن تصل إلى علم صاحب المصلحة، أو أن الموظف أبلغ طلبه إلى شخص من طرفه لإيصاله إلى صاحب المصلحة، ولكن الرسول لم يفعل ما كلف به لأي سبب من الأسباب، ففي الفروض السابقة لم يصل الطلب إلى علم صاحب الحاجة أو وسيطة، ومن ثم فلا تقع جريمة الرشوة تامة إلا أننا نتفق مع الرأي الذي يرى اعتبار مثل هذه الحالات شروعاً في جريمة الرشوة.

وكما ينصرف الطلب إلى الفائدة ينصرف إلى الوعد بها، وتعبر محكمة النقض المصرية عن طلب العطية «بالاستعطاء» وعن طلب الوعد «بالاستيعاد» ويستوي لقيام الجريمة أن يطلب الموظف العطية، أو الوعد بها لنفسه، أو لغيره، مادام هذا الطلب صادراً منه، ووصل إلى علم صاحب الحاجة مباشرة، أو عن طريق وسيط، فالمشرع لم يفرق في سائر جرائم الرشوة بين الفائدة التي يحصل عليها الجاني، والفائدة التي يطلبها، أو يقبلها لغيره[3].

(1) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 97.

(2) المرجع السابق، ص 99.

(3) أحمد شوقي عمر أبو خطوة، مرجع سابق، ص 755.

ثانياً: الفائدة موضوع الرشوة:

تطلب المشرع أن ينصب الطلب، أو القبول، أو الأخذ على وعد، أو عطية، ويكون من قبيل الوعد أو العطية كل فائدة يحصل عليها المرتشي، أو الشخص الذي حدده، ويستوي أن تكون هذه الفائدة مادية كالنقود، أو المجوهرات، أو معنوية يحصل عليها المرتشي، كأن يعمل على ترقيته، أو نقله، أو يعيره سيارته، أو شقة مفروشة.

والفائدة إذن هي كل ما يشبع حاجة المرتشي بصرف النظر عن اسم الفائدة، أو نوعها، وهذا ما أشارت إليه المادة (107) من قانون العقوبات المصري بنصها أن: «يكون من قبيل الوعد، أو العطية كل فائدة يحصل عليها المرتشي، أو الشخص الذي عينه لذلك، أو علم به، ووافق عليه أياً كان اسمها، أو نوعها، وسواء أكانت هذه الفائدة مادية، أو غير مادية»، وعلى ذلك فالفائدة قد تكون مؤجلة، أو معجلة، وقد تكون مادية، أو معنوية، ظاهرة، أو مستترة، وأياً كان الاسم الذي تحمله كالنقود، أو الأشياء غير القابلة للتقويم بالمال كالحصول على توظيف أحد أقارب المرتشي، أو السعي إلى ترقيته، أو نقله[1].

ويستوي أن يكون الموظف حصل على الفائدة لنفسه، أو لغيره، وهو ما سيمس بالمستفيد كأن يكون المقابل هو نقل ابنه، أو إلحاقه بإحدى المدارس، أو أن تقدم الفائدة إلى زوجة المرتشي، أو ابنه دون أن يعلم بها الموظف ثم يعلم الموظف بها، ويوافق عليها، وحينئذ تقع جريمة الرشوة[2].

- مقابل الفائدة، أو سبب الرشوة، وصورها:

مقابل الفائدة هو الغرض من الرشوة الذي يسعى الراشي إلى تحقيقه من وراء تقديم العطية، أو الوعد بها، ويتخذ غرض الرشوة إحدى صور ثلاثة: أداء

(1) رمسيس بهنام، مرجع سابق، ص 144.

(2) أسامة عبد الله قايد، مرجع سابق، ص 106.

الموظف عملاً من أعمال وظيفته، أو يعتقد خطأ، أو يزعم أنه من أعمال وظيفته، وإما الامتناع عن القيام بعمل يدخل في أعمال وظيفته، وإما الإخلال بواجبات وظيفته[1].

أ) أداء العمل:

تقوم جريمة الرشوة إذا كان الموظف قد حصل على الفائدة للقيام بعمل يوجب عليه القانون القيام به، ولا يشترط في هذا العمل أن يكون نهائياً، فتقع الجريمة ولو كان يلزم لإتمامه تصديق الرئيس الإداري، أو مراجعة المسئول[2].

ب) الامتناع عن العمل:

ويقصد به عدم قيام الموظف بعمل يجب عليه القيام به، وفي هذه الحالة تكون جريمة الرشوة أظهر وأيسر إثباتاً، باعتبار أن الموظف قد أهمل بذلك في أداء واجبات وظيفته، ويستوي أن يكون امتناع الموظف كان عن عمل يتعين عليه الامتناع عنه، أو كان عن عمل يوجبه القانون، مثال ذلك تقاضي مأمور الضبط القضائي من شخص مبلغاً من النقود لكي يمتنع عن تحرير محضر له، وسواء لم يكن هناك أي موجب لتحرير المحضر، أو كان تحريره واجباً[3].

ج) الإخلال بواجبات الوظيفة:

لم يقتصر المشرع على صورتي القيام بعمل من أعمال الوظيفة، أو الامتناع عن عمل من أعمالها، بل أضاف إليهما صورة من الإخلال بواجبات الوظيفة المادة (104) عقوبات عند تعديلها عام 1953، وقد ورد تعبير الإخلال بواجبات الوظيفة في النص عاماً مطلقاً، بحيث يتسع مدلوله لاستيعاب كل عمل، أو تصرف يقوم به الموظف في مقابل حصوله على الفائدة ويمس أي واجب من واجبات

---

(1) أحمد شوقي عمر أبو خطوة، مرجع سابق، ص 757.

(2) المرجع السابق، ص 758.

(3) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 41.

الوظيفة[1]، وقد حكمت محكمة النقض المصرية المقصود بالإخلال بواجبات الوظيفة بقولها: «كل عبث يمس الأعمال التي يقوم بها الموظف، وكل تصرف، أو سلوك ينتسب إلى هذه الأعمال، ويعد من واجبات أدائها على الوجه السوي الذي يكفل لها دائماً أن تجري على سنن قويم، فكل انحراف عن واجب من تلك الواجبات، أو امتناع عن القيام به يجري عليه وصف الإخلال بواجبات الوظيفة الذي عناه المشرع في النص»[2]، ومن حالات الإخلال بواجبات الوظيفة، أداء عمل حق، كما لو أخذ شرطي عطية مقابل إبداءه أقوال جديدة غير التي أبداها في محضر الضبط، وكذلك الامتناع عن عمل حق يلزم القيام به، كأن يطلب رجل الشرطة مبلغ من المال نظير امتناعه عن تحرير محضر يتعين عليه أن يحرره، وقد يأخذ الإخلال بالوظيفة صورة إساءة استعمال الموظف السلطة التقديرية، كأن يقبل الرئيس الإداري مبلغ من المال ليمنح أحد الموظفين تقديراً لا يستحقه[3].

- الشروع في جريمة الرشوة:

قد ثار الخلاف حول تصور الشروع في صور السلوك الإجرامي الثلاثة التي تقع بها جريمة الرشوة، وهم الأخذ، والقبول، والطلب.

ففي القبول، والأخذ، حيث تتلاقى إرادة كل من الراشي والمرتشي مباشرة أو بالوساطة، فإن المستقر عليه عدم تصور الشروع في حالة أخذ العطية، أو قبول الوعد حيث ينحصر السلوك في مبدأ التنفيذ، ومنتهاه[4].

---

(1) المرجع السابق، ص 43.

(2) أحمد شوقي عمر أبو خطوة، مرجع سابق، ص 759.

(3) نقض جنائي 51، سبتمبر 1993، مجموعة أحكام محكمة النقض، س 44، رقم 181، ص 1164.

(4) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 33.

الفرع الثالث

الركن المعنوي في جريمة الرشوة

جريمة الرشوة من الجرائم العمدية التي لابد لقيامها من توافر القصد الجنائي، فهي لا تقوم بالخطأ غير العمدي، والقصد الجنائي المتطلب في جريمة الرشوة، ينبغي توافره، بالنسبة للموظف المرتشي باعتباره الفاعل في جريمة الرشوة، أما بالنسبة للشريك، وهو الراشي، أو الوسيط، فالقصد المتطلب هو قصد الاشتراك في جريمة الرشوة[1].

- **نوع القصد الجنائي المتطلب في جريمة الرشوة:**

يذهب رأي من الفقه إلى أن الركن المعنوي لجريمة الرشوة يتخذ صورة القصد الجنائي الخاص، ويتمثل هذا القصد في نية الإتجار بأعمال الوظيفة، فإذا انتفت هذه النية لا تقوم جريمة الرشوة، فذهب الدكتور محمد ذكي أبو عامر إلى ضرورة تطلب قصد جنائي خاص في جريمة الرشوة يتمثل في نية الإتجار بأعمال الوظيفة، واستند في ذلك إلى أن المشرع قرر في المادة (104 مكرر) من قانون العقوبات المصري باستحقاق الموظف المرتشي للعقاب حتى ولو كان يقصد عدم القيام بذلك العمل، أو عدم الامتناع عن تنفيذه، أو عدم الإخلال بواجبات وظيفته، ولو كانت جرائم الرشوة يتخذ ركنها المعنوي صورة القصد الجنائي العام لما كان المشرع بحاجة لأن يتدخل بتقرير هذه الفقرة من المادة (104) مكرر عقوبات، حيث أن تنفيذ العمل الوظيفي لا يدخل ضمن عناصر الركن المادي لجريمة الرشوة، أما أنه وقد تدخل فإن هنا يفيد أن الركن المعنوي يتخذ صورة القصد الجنائي الخاص[2].

---

(1) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 118.

(2) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 120.

أما الـرأي الغالب في الفقه المصري فيرى أن القصد المتطلب لقيام هذه الجريمة هو القصد الجنائي العام، أما نية الإتجار بالوظيفة فهي لا تدخل في البنيان القانوني للجريمة، إنما هي تمثل علة التجريم، بدليل أن جريمة الرشوة تقوم ولو كانت إرادة الموظف متجهة منذ البداية إلى عدم تنفيذ العمل الذي تلقى الفائدة كمقابل له، ولما كان القصد الجنائي العام يقوم على أساس العلم، والإرادة، وإنه يتعين أن تتجه إرادة الجاني إلى قبول العطية أو الوعد بها مع علمه بأن الغرض من تقديمها إليه هي حمله على القيام بعمل من أعمال وظيفته، أو الامتناع عنها، أما إذا لم تتوفر لدى الموظف إرادة جادة في طلب العطية، أو قبولها، بأن كان يتظاهر بالقبول، أو الطلب للإيقاع بالراشي، فلا يسأل الموظف عن رشوة، كما لا يسأل عن رشوة إذا كان غير عالماً بالعطية كأن تكون العطية مبلغ من النقود دُسَ بين طيات أوراق قدمت إليه، وهو يجهل بوجودها، كما يجب من ناحية أخرى أن يعلم الموظف بالغرض الذي من أجله قُدمت العطية بأنها مقابل للعمل الوظيفي، فإذا كان يجهل ذلك، واعتقد أنها تمثل شيء آخر كالدين الذي على صاحب الحاجة له، فلا يُسأل الموظف عن الرشوة[1].

ويتفق مع هذا الـرأي الأستاذ الدكتور محمد عيد الغريب، حيث يرى إنه يتعين طرح فكرة القصد الخاص تماماً، واستبعادها من جريمة الرشوة، ذلك أن فكرة القصد العام تحتويها وتغني عنها بالمرة، فالقصد العام يتكون من الإرادة، والعلم، بمعنى إنها يجب أن تتجه إرادة الموظف إلى الطلب، أو القبول، أو الأخذ وينتفي عنصر الإرادة، ومن ثم ينتفي القصد الجنائي إذا تظاهر الموظف بقبول الرشوة للإيقاع بالراشي، أو دس الراشي المبلغ في جيب الموظف دون أن تتجه إرادة هذا الأخير إلى أخذه، هذا عن عنصر الإرادة، أما عن عنصر العلم، فيجب أن يعلم الموظف بأن الرشوة التي طلبها، أو أخذها ليست إلا مقابل أداء عمل يختص به، أو يزعم، أو يعتقد خطأ أنه من أعمال وظيفته، أي يعلم أن المقابل الذي يقدم له نظير الإتجار بوظيفته، أو استغلالها[2].

---

(1) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 56 وما بعدها.

(2) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 46.

وفي ذلك يتفق الأستاذ الدكتور أحمد شوقي عمر أبو خطوة مع هذا الرأي حيث ذهب إلى أن عنصر العلم في القصد الجنائي العام يغني عن نية الإتجار بالوظيفة، أو نية استغلالها، فالقصد الجنائي يتوفر عندما يتوافر العلم لدى الموظف بأن الفائدة التي تلقاها، أو قبل الوعد بها، إنما هي مقابل للإتجار بوظيفته، أو استغلالها، ويؤكد ذلك حرص المشرع على معاقبة الموظف المرتشي بعقوبة الرشوة حتى ولو كان يقصد عدم القيام بالعمل، أو الامتناع عنها، أو عدم الإخلال بواجبات الوظيفة أي أن الجريمة تقع سواء توافرت نية الإتجار في أعمال الوظيفة، أو لم تتوافر[1].

والواقع نؤيد الرأي الثاني الذي يذهب إلى أن القصد الجنائي المتطلب لقيام جريمة الرشوة هو القصد الجنائي العام بعنصرية العلم والإرادة، ذلك لأن المشرع يعاقب الموظف المرتشي ولو كانت نيته متجهه لحظة تلقيها للفائدة إلى عدم تنفيذ العمل المطلوب منه، والذي دفعت الرشوة كمقابل له، وذلك يدل على أن نية الإتجار بأعمال الوظيفة، أو نية استغلال الوظيفة لا تدخل في البنيان القانوني للجريمة، أما كون جريمة الرشوة لا تقوم إذا تظاهر الموظف بقبول الرشوة، فلا يرجع عدم قيامها إلى انتفاء نية الإتجار بالوظيفة لدى الموظف، وبالتالي انتفاء القصد الجنائي الخاص لديه، إنما يرجع عدم قيام الجريمة إلى انتفاء ماديات الجريمة، ذلك أن من شروط صحة القبول الذي يقوم له الركن المادي أن يكون جدياً فإذا انتفت عنها هذه الصفة فلا يمكن القول بتوافر القبول، وبالتالي ينهار الركن المادي لجريمة الرشوة.

(1) أحمد شوقي عمر أبو خطوة، مرجع سابق، ص 761.

المطلب الثاني

الأحكام الخاصة بالعقاب على الرشوة

اختلفت التشريعات في تقرير العقوبة لجريمة الرشوة، فهناك تشريعات تشددت في العقاب على الجريمة، وهناك تشريعات أخرى اتخذت سياسة عقابية أقل شده في العقاب على جريمة الرشوة.

ففي قانون العقوبات العراقي فقد نصت المادة (307 / 1) منه على عقوبة أصلية للجريمة بنصها: «كل موظف، أو مكلف بخدمة عامة طلب، أو قبل بنفسه، أو الامتناع عنه، أو الإخلال بواجبات الوظيفة، غيره عطيه أو منفعة أو ميزة أو وعد بشيء من ذلك لأداء عمل من أعمال وظيفته أن يعاقب بالسجن مدة لا تزيد على عشر سنين، أو بالحبس، والغرامة على ألا تقل عما طلب، أو أعطى، أو وعد به، ولا تزيد بأي حال من الأحوال على خمسمائة دينار»[1].

أما المشرع المصري فقد اعتبر رشوة الموظف العام، أو من في حكمه جناية قرر لها المشرع عقوبة في صورتها البسيطة، حيث نصت عليها المادة (103) من قانون العقوبات المصري، وتوقع هذه العقوبة على الراشي، والوسيط أيضاً طبقاً للمادة (107) من قانون العقوبات المصري، كما نصت المادة (104 - 108) من قانون العقوبات المصري على حالتين تشدد فيهما عقوبة الرشوة، وعلى ذلك فإننا نتناول عقوبة جريمة الرشوة في صورتها البسيطة أولاً: ثم نتناول عقوبة جريمة الرشوة في صورتها المشددة ثانياً، على النحو الآتي:

---

(1) وسيم حسام الدين الأحمد، كنان الشيخ سعيد، جريمة الرشوة في التشريعات العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012، ص 221.

أولاً: عقوبة جريمة الرشوة في صورتها البسيطة:

نص المشرع على عقوبة أصلية للرشوة ثم أضاف إليها عقوبتين تكميليتين، وثمة عقوبات تبعية، أو تكميلية تقضي بها القواعد العامة، ثم أعقب ذلك النص على سببين للإعفاء.

- **العقوبة الأصلية:**

قرر المشرع المصري للرشوة في المادة (103) من قانون العقوبات عقوبة أصلية هي السجن المؤبد كما قرر لها عقوبتين: أولهما هي الغرامة التي لا تقل عن ألف جنيه، ولا تزيد على ما أعطى، أو وعد به، والعقوبة الثانية هي المصادرة طبقاً للمادة (110) من قانون العقوبات، فضلاً عن العقوبة التبعية، وفقاً للقواعد العامة المادة (25) من قانون العقوبات[1].

وعلى ذلك فإن العقوبات الأصلية تتمثل في السجن المؤبد، وللقاضي أن يخفف من العقوبة كذلك الغرامة، والتي لا تقل عن ألف جنيه، ولا تزيد على مقدار ما أعطى، أو وعد به، والغرامة على هذا النحو هي غرامة نسبية، فهي نسبية في حدها الأقصى التي تحدد بالنسبة لقيمة العطية، والتي لا يمكن أن تزيد عنها، وإن كان الحد الأدنى لم يتقيد بهذه القيمة، بحيث يحكم بغرامة ألف جنية مهما قلت قيمة العطية عن هذا الحد، وتتميز الغرامة النسبية بأنها لا تتعدد بتعدد المحكوم عليهم في الجريمة الواحدة، حيث يحكم بغرامة واحدة على كل المتهمين فاعلين، أو شركاء، يؤدونها جميعاً في مواجهة الدولة[2].

أما عن العقوبات التكميلية فجعل المشرع في المادة (110) من قانون العقوبات المصادرة كعقوبة تكميلية وجوبية، حيث نصت المادة على إنه: «يحكم في جميع الأحوال بمصادرة ما يدفعه الراشي، أو الوسيط على سبيل الرشوة»،

---

(1) وسيم حسام الدين الأحمد، كناني الشيخ سعيد، المرجع السابق، ص 107.

(2) أحمد شوقي عمر أبو خطوة، مرجع سابق، ص 764.

ومفاد ذلك أن عقوبة المصادرة عقوبة وجوبية، ولا يحكم بها إلا بعد الحكم بالعقوبة الأصلية، ولا يجوز للراشي أن يطلب استرداد مبلغ الرشوة[1].

أما عن العقوبات التبعية وفقاً للمادة (25) عقوبات فتتمثل في العزل من الوظيفة، والحرمان من تولي الوظائف الحكومية مدة يقدرها الحكم، وتسقط عنه عضوية المجالس النيابية العامة والمحلية، وبصفة عامة يحرم بقوة القانون من كافة الحقوق والمزايا التي حددتها المادة (25) من قانون العقوبات[2].

ثانياً: عقوبة الرشوة في صورتها المشددة:

نص المشرع على صورتين لتشديد عقوبة الرشوة.

- **الصورة الأولى: التشديد الراجع إلى الغرض من الرشوة**

- ارتكاب جريمة عقوبتها أشد من الرشوة:

نصت عليها المادة (108) من قانون العقوبات المصري بقولها «إذا كان الغرض من الرشوة ارتكاب فعل يعاقب عليه القانون بعقوبة أشد من العقوبة المقررة للرشوة فيعاقب الراشي، والمرتشي، والوسيط بالعقوبة المقررة لذلك الفعل مع الغرامة المقررة للرشوة..».

ووفقاً لهذه الصورة نحن أمام فرضين[3]:

- **الفرض الأول: عدم وقوع الجريمة المقصودة بالرشوة:**

فالمادة (108) عقوبات تضمنت خروجاً على القواعد العامة، حيث أن المشرع قرر تطبيق عقوبة الجريمة التي كان تلقي الرشوة بغرض ارتكابها، ولو لم تقع الجريمة فعلاً، فيطبق على المرتشي، وشركائه عقوبة الجريمة التي قصدوا

---

(1) المرجع السابق، ص 765.

(2) آمال عبد الرحيم عثمان، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، 1974، ص 97 وما بعدها.

(3) أحمد شوقي عمر أبو خطوة، مرجع سابق، ص 766.

ارتكابها، ولو إن هذه الجريمة التي سوف تطبق عقوبتها عليهم لم تقع، وأيضاً هناك خروج آخر على القواعد العامة إذا أن المادة (108) عقوبات تقرر تطبيق الغرامة المقررة لجريمة الرشوة دون الاكتفاء بعقوبة الجريمة الأشد.

- **الفرض الثاني: وقوع الجريمة المقصودة بالرشوة:**

وفي هذا الفرض نكون أمام تعدد حقيقي للجرائم، ومن ثم توقع عقوبة الجريمة الأشد وفقاً للقواعد العامة.

- **الصورة الثانية: التشديد الراجع إلى نوع العمل المطلوب من الموظف:**

نصت المادة (104 مكرر) عقوبات المصري على أن: «كل موظف عمومي طلب لنفسه، أو لغيره، أو قبل، أو أخذ وعداً، أو عطية، للامتناع عن عمل من أعمال وظيفته، أو للإخلال بواجباته، أو لمكافأته على ما وقع من ذلك، يعاقب بالسجن المؤبد، وضعف الغرامة المذكورة في المادة (103) من هذا القانون» ومؤدى ذلك أن التشديد في هذه الصورة يقتصر على الغرامة فقط، حيث رفعها المشرع إلى الضعف.

فتقع جريمة الرشوة سواء أكان المقابل الوظيفي هو أداء عمل من أعمال الوظيفة، أو الامتناع عن عمل من أعمالها، يستوي في ذلك أن يكون أداء العمل، أو الامتناع عن أدائه حقاً أم أنه غير حق، كذلك قد يكون المقابل الوظيفي هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته.

ولكن المشرع قرر أنه إذا كان المقابل الوظيفي للرشوة هو الامتناع عن أداء عمل من أعمالها، أو الإخلال بواجباتها، فإن ذلك يبرر تشديد العقوبة على الموظف المرتشي[1].

---

(1) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 138.

- الإعفاء من العقاب:

نصت أغلب التشريعات التي عاقبت على جريمة الرشوة على حالات يتم إعفاء الراشي، أو الوسيط فيها من العقاب، وذلك تشجيعاً لهما عن الكشف عن الجريمة، والاعتراف بها، ومعرفة الجناة حماية للثقة الواجب توافرها في الوظيفة العامة، وصوناً لنزاهتها.

وفي ذلك نص المشرع المصري في المادة (107) مكرر عقوبات على أنه: «يعاقب الراشي، والوسيط بالعقوبة المقررة للمرتشي، ومع ذلك يعفى الراشي، أو الوسيط من العقوبة إذا أخبر السلطات بالجريمة، أو اعترف بها»[1].

- علة الإعفاء من العقاب:

الرشوة بمثابة السوس الذي ينخر في عظام الدولة، لأنها تؤدي إلى فساد أجهزة الدولة، ولذلك حاول المشرع الكشف عن الموظفين الفاسدين الذين يقضوا على نزاهة الوظيفة، والثقة الواجب توافرها فيها، فقرر هذا الإعفاء للراشي، والوسيط دون المرتشي لتشجيعهم عن الكشف عن الجريمة، ومعرفة الجناة، حيث أن هذه الجريمة تحاط بالسرية عند ارتكابها مما يصعب كشفها، ووصول أمرها إلى علم السلطات العامة، وحتى لو تسنى لها ذلك، فإنه يصعب إقامة الدليل عليها ما لم يعترف أحد المساهمين فيها[2].

- نطاق الإعفاء من حيث الأشخاص:

طبقاً لنص المادة (107) مكرر من قانون العقوبات المصري فإن الإعفاء من العقاب يقتصر على الراشي، والوسيط، أما الموظف المرتشي فلا يستفيد من الإعفاء، لأن جريمته قد اكتملت بمجرد الأخذ، أو القبول، أو الطلب وأنه مس بسلوكه نزاهة الوظيفة فلا مبرر لإعفائه[3].

---

(1) وسيم حسام الدين، الأحمد كنان الشيخ سعيد، مرجع سابق، ص 134.

(2) إبراهيم حامد الطنطاوي، مرجع سابق، ص 153.

(3) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 90.

- وسيلة الإعفاء من العقاب:

حدد المشرع في المادة (107) مكرر وسيلة الإعفاء من العقاب، وهي عن طريق الإخبار، أو الاعتراف، والإخبار هو إيصال نبأ الجريمة إلى علم السلطات العامة، وهو لا يختلف في جوهرة عن الاعتراف وإن كان الفارق بينها زمني، فالإخبار يحدث قبل أن تعلم السلطات العامة بأمر الجريمة، أما الاعتراف فيحصل بعد أن تكون السلطات العامة قد علمت بأمر الجريمة، أي أن الإخبار يفترض أن الجريمة لازالت في طي الكتمان، أما إذا كانت السلطة العامة قد علمت بها، فلا يجدي الإخبار في الإعفاء من العقاب فلابد من الاعتراف[1].

ويشترط في الإخبار، والاعتراف الذي يؤدي إلى إعفاء الراشي، أو الوسيط من العقاب أن يكون كاملاً، وصادقاً، ويغطي لجميع وقائع الرشوة التي ارتكبها الراشي، أو الوسيط دون نقص، أو تحريف، وذلك بهدف مساعدة السلطات لا تضليلها[2].

- نطاق الإعفاء:

أما عن نطاق الإعفاء من العقوبات فإنه يقتصر على العقوبات الأصلية، والغرامة، أما المصادرة فى يمتد الإعفاء إليها، لأن حيازة مقابل الرشوة يعد مخالفاً للنظام العام.

وهو ما أكدته المادة (110) عقوبات التي أوجبت الحكم في جميع الأحوال بمصادرة ما يدفعه الراشي، أو الوسيط على سبيل الرشوة، فعبارة «في جميع الأحوال» الواردة في النص تشمل وجوب الحكم بالمصادرة ليس في حالة الإدانة فقط، ولكن أيضاً إذا أعفي الراشي أو الوسيط من العقوبة طبقاً للمادة (107) مكرر[3].

---

(1) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 155.

(2) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 60.

(3) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 160.

المبحث الثالث

جريمتا استغلال النفوذ، والاستجابة للتوصية، أو الوساطة

إذا كانت الرشوة آفة تنخر في عظام مؤسسات الدولة، وتطل بوجهها القبيح في المجتمعات المختلفة، فلم تسلم منها المجتمعات الدولية، والعربية على حد سواء، فإن هناك صور أخرى للفساد تعاني منها المجتمعات بصفة عامة، والمجتمعات العربية بصفة خاصة، إذ أنها تجد في المجتمعات العربية البيئة المناسبة لنموها، وانتشارها، حيث العادات، والنزاعات القبلية السائدة في المجتمعات العربية، والتي ترمي بظلالها على الوظيفة العامة، ومن ثم ساعدت على ظهور، وانتشار تلك الصور من الفساد الإداري في الدولة، والمتمثلة في الوساطة، والمحسوبية، واستغلال النفوذ، ولقد حرص المشرع في غالبية الدول على محاربة هذه الطائفة من صور الفساد، لما تخلفه ورائها من آثار سلبية تهدم بنيان العدالة في المجتمع، وتجعل من البنيان الإداري في الدولة بنياناً هشاً ضعيفاً لا مكان فيه للكفاءة التي بها تنهض الدول.

ونتناول في هذا المبحث جريمتين هما جريمة استغلال النفوذ، والأخرى جريمة الاستجابة للتوصية، أو الوساطة، حيث تخصص لكل منهما على النحو الآتي:

المطلب الأول

جريمة استغلال النفوذ

إن جريمة استغلال النفوذ من الجرائم التي انتشرت في المجتمعات إلى حد يجعل منها ظاهرة، مما دفع المشرع في غالبية الدول إلى وضع التشريعات والنصوص الجنائية لمحاربتها، والحد من آثارها، فربط بينها، وبين جريمة الرشوة فساوى بين الجاني في كل منهما من حيث العقاب، وذلك نظراً لاتفاقهما في العديد من الوجوه، ولآثارهما على نزاهة الوظيفة، والثقة الواجب توافرها فيها.

فالمشرع السعودي جرم استغلال النفوذ في المادة الخامسة من نظام مكافحة الرشوة بقوله: «كل موظف عام طلب لنفسه، أو لغيره، أو قبل، أو أخذ وعداً، أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي، أو مزعوم للحصول، أو لمحاولة الحصول من أية سلطة عامة على عمل، أو أمر، أو قرار، أو التزام، أو ترخيص، أو اتفاق، أو توريد، أو على وظيفة، أو خدمة، أو مزية من أي نوع يعد مرتشياً، ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة الأولى من هذا القانون»[1].

أما المشرع المصري فقد جرم استغلال النفوذ في المادة (106) مكرر من قانون العقوبات، والتي نصت على أن: «كل من طلب لنفسه، أو لغيره، أو قبل، أو أخذ وعداً، أو عطية لاستعمال نفوذ حقيقي، أو مزعوم للحصول، أو محاولة الحصول من أية سلطة عامة على أعمال، أو أوامر، أو أحكام، أو قرارات، أو نياشين، أو التزام، أو ترخيص، أو اتفاق توريد، أو مقاولة، أو على وظيفة، أو خدمة، أو أية مزية من أي نوع يعد في حكم المرتشي، ويعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في المادة (104) من هذا القانون، إن كان موظفاً عمومياً، وبالحبس، وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه، ولا تزيد على خمسمائة جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط في الأحوال الأخرى، ويعتبر في حكم السلطة العامة كل جهة خاضعة لإشرافها»[2].

---

(1) أسامة عبد الله قايد، مرجع سابق، ص 119.

(2) محمد عيد الغريب، المرجع السابق، ص 27.

- **التمييز بين جريمة استغلال النفوذ وجريمة الرشوة:**

لا شك في أن وجود التقارب أو الاتفاق بين الجريمتين أدى إلى وحدة في الهدف من تجريم المشرع للسلوك الصادر في كل منهما، لما يترتب على هذا السلوك من إضرار بنزاهة الوظيفة العامة، وانحراف في السلطة يؤدي إلى اضطراب في الحياة الاجتماعية، وإضرار بالثقة الواجبة في السلطات العامة، والجهات الخاضعة لإشرافها، مما حدا بالمشرع إلى أن يعتبر استغلال النفوذ في حكم الرشوة، وينص على عقاب مرتكبي هذه الجريمة.

ومن أوجه الاتفاق، أو التقارب أن المشرع يتطلب في كل من الجريمتين، أن يصدر عن الجاني سلوك في صورة طلب، أو أخذ، أو قبول، أو وعد، أو عطية[1].

كما أن جريمة الاتجار بالنفوذ، أو استغلاله تقتضي - كالرشوة - وجود شخصين أحدهما صاحب النفوذ الحقيقي، أو المزعوم لدى السلطة العامة، يقوم بأخذ عطية، أو يقبل وعداً بها، أو يطلب عطية، أو وعداً، مقابل استعمال نفوذه، للحصول لمقدم العطاء على أمر من الأمور التي بينها نص المادة (106) مكرر عقوبات، وهو بذلك في حكم المرتشي، أما الشخص الآخر، وهو مقدم العطية، أو الوعد بها مقابل قيام المرتشي باستخدام نفوذه لتحقيق مزية له من السلطة العامة[2].

وتختلف جريمة استغلال النفوذ عن الرشوة من ناحيتين:

فمن ناحية أنه لا يشترط في الجاني توافر صفة معينة، فيجوز أن ترتكب جريمة استعمال النفوذ من أي شخص سواء كان موظفاً عاماً، أو ذي صفة نيابية، أو أحاد الناس، فليس لصفة الجاني دور إلا كظرف مشدد في العقاب على الجريمة، بخلاف الرشوة فإنها تستلزم أن يكون الجاني موظفاً عاماً، أو من في حكمه، أو مستخدماً لدى فرد، أو هيئة خاصة إذا كانت في مجال الأعمال الخاصة[3].

---

(1) منصور السعيد ساطور، المرجع السابق، ص 75.

(2) منصور السعيد ساطور، المرجع السابق، ص 77.

(3) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 78.

ومن ناحية أخرى يختلف مقابل الفائدة في هذه الجريمة عنه في جريمة الرشوة، فبينما في الرشوة يكون مقابل الفائدة قيام الموظف بعمل من أعمال وظيفته، أو يزعم أو يعتقد خطأ أنه من اختصاصه، ففي جريمة استغلال النفوذ يكون المقابل استعمال الجاني لنفوذه الحقيقي، أو المزعوم لدى سلطة عامة، أو جهة خاضعة لإشرافها للحصول، أو محاولة الحصول منها على مزية ما[1].

- **أركان جريمة استغلال النفوذ:**

يشترط لقيام جريمة استعمال النفوذ توافر ركنان: ركن مادي، وركن معنوي.

الفرع الأول

الركن المادي

يتكون الركن المادي لهذه الجريمة من نشاط يبذله الجاني، ومحل يرد عليه النشاط، ومقابل يراعى في نظير هذا المحل.

أولاً: الأخذ أو القبول، أو الطلب:

النشاط الإجرامي الذي يبذله الجاني هو الأخذ، أو القبول، أو الطلب، ومحل ذلك هو العطية أو الوعد بها، فالنشاط الإجرامي الذي يقوم به الركن المادي لهذه الجريمة هو بذاته اللازم لقيام الركن المادي لجريمة الرشوة[2].

---

(1) منصور السعيد ساطور، المرجع السابق، ص 76.

(2) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 217.

وتطبيقاً لذلك فإن مجرد طلب المتهم وعداً، أو عطية لاستغلال نفوذه، ورفض صاحب الحاجة طلبه تقوم به جريمة تامة، لا مجرد شروع فسحب، وتقوم الجريمة أيضاً كما في الرشوة في حالة قبول الوعد بالعطية، ولو لم يوف صاحب الحاجة بوعده، كما تقوم الجريمة بمجرد قبول الوعد ولو لم يكن متلقي الفائدة قد حصل عليها إلا بعد الحصول على المزية لمقدم الفائدة[1]، وقد سبق وأن أشرنا لأحكام الأخذ، والطلب، والقبول حال تناولنا للركن المادي في جريمة الرشوة، ولذلك نحيل في هذه الجزئية إلى ما سبق، وأن أشرنا إليه.

ثانياً: النفوذ الحقيقي أو المزعوم:

يجب أن يكون الجاني ممن لهم نفوذ فعلي لدى إحدى السلطات العامة، أو الجهات الخاضعة لإشرافها، أو أن يكون على الأقل زعم لنفسه هذا النفوذ.

والمقصود بالنفوذ أن يتمتع الشخص بنوع من التقدير لدى البعض من رجال السلطة الذين بيدهم قضاء مصالح ذوي الحاجات المطلوب الحصول لهم على مزية، أو مصلحة ما حسب ما ورد في نص المادة (106) مكرر عقوبات، وقد يكون ذلك راجعاً إلى مركزه الاجتماعي، أو السياسي، أو النيابي، أو لسبب صلة قرابة، أو نسب أو لعلاقة خاصة[2].

فكل أنواع النفوذ صالحة لقيام هذه الجريمة، وقد يكون النفوذ الذي يتذرع به المتهم نفوذاً حقيقياً، أو مزعوماً، ففي حالة التذرع بالنفوذ الحقيقي لا يشترط في المتهم أن تكون له صفة معينة، فقد يكون موظفاً عاماً، أو فرد من آحاد الناس، فإذا كان موظفاً عاماً، فالفرض الغالب أن العمل لا يدخل في حدود اختصاصه، ولكنه يملك سلطة رئاسية على الموظف المختص، وما يترتب على ذلك من سلطة التوجيه والأمر، ومن مجموع ذلك يتكون النفوذ الذي يعد بتسخيره لمصلحة صاحب الحاجة[3].

---

(1) المرجع السابق، ص 219.

(2) ياسر كمال الدين، مرجع سابق، ص 146.

(3) إبراهيم حامد طنطاوي، مرجع سابق، ص 218.

وقد يكون النفوذ الذي يتذرع به المتهم نفوذاً مزعوماً، بأن لا يكون له نفوذ على الإطلاق، أو يكون له نفوذ محدود، ولكنه يوهم صاحب الحاجة بأن له نفوذاً كبيراً، ويتطلب الزعم بالنفوذ عملاً إيجابياً من المتهم، لأن الزعم بالنفوذ شأنه شأن الزعم بالاختصاص في جريمة الرشوة[1]، ولا يشترط في الزعم بالنفوذ أن يكون صريحاً، بل يمكن أن يكون ضمنياً، بأن يكون سلوك الجاني منطوياً ضمناً على زعم منه لهذا النفوذ[2]، كما لو توجه صاحب الحاجة إلى شخص متوهماً أن له نفوذ، وعرض عليه عطية مقابل استعمال هذا النفوذ الوهمي لدى سلطة عامة، فأخذها واعداً إياه باستعمال هذا النفوذ.

ويتحقق الزعم بمطلق القول، فلا يشترط أن تقترن به وسائل احتيالية أخرى، فإذا اقترن به وسائل احتيالية، كما لو استعان المتهم بشخص أخر في تأييد مزاعمه أمام صاحب الحاجة، قامت بفعل الجاني جريمة النصب واستغلال النفوذ، وتوقع عليه عقوبة الجريمة الأشد أي جريمة استغلال النفوذ[3].

ثالثاً: الغرض من التذرع بالنفوذ الحقيقي، أو المزعوم:

يتعين أن يكون تذرع الجاني بنفوذه الحقيقي، أو المزعوم بغرض الحصول على ميزة معينة لصاحب الحاجة مما ورد أمثلتها في نص المادة (106) مكرراً من قانون العقوبات المصري، ويشترط في الميزة المطلوبة عدة شروط[4]:

1 - أن يكون الحصول على الميزة من سلطة عامة لها وجود قانوني في الدولة، فلا تقوم الجريمة إذا كانت الميزة المطلوبة من هيئة خاصة، ويعتبر في حكم السلطة العامة كل جهة خاضعة لإشرافها، والمقصود بالسلطة العامة في هذا الصدد أيضاً أن تكون سلطة عامة وطنية، فلا تقوم الجريمة

(1) المرجع السابق، ص 219.
(2) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، 79.
(3) إبراهيم حامد الطنطاوي، مرجع سابق، ص 219.
(4) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 80.

إذا تذرع الجاني بنفوذه للحصول على مزية من سلطة غير وطنية بإحدى السفارات الأجنبية مثلاً، وإن كان يمكن أن يعاقب الفعل على أساس كونه مكون لجريمة نصب إذا اكتملت أركانها.

2 - أن يكون الحصول على الميزة المطلوبة عن طريق استعمال النفوذ الحقيقي، أو المزعوم لدى السلطة العامة.

3 - أن تكون الميزة المطلوبة ممكنه التحقيق، أما إذا كانت الميزة وهمية مثلاً، فلا تقع جريمة استغلال النفوذ، وإنما نكون بصدد جريمة نصب متى توافرت أركانها، كما لو أوهم الشرطي خلافاً للحقيقية أنه متهم بجريمة معينة يجري فيها التحقيق، وأنه سوف يستغل نفوذه لدى المحقق لحفظ هذا التحقيق، ويلاحظ أنه لا يشترط أن تتحقق الميزة بالفعل، فالجريمة تتم بمجرد أخذ العطية، أو طلبها، أو قبول الوعد بها مقابل الحصول، أو محاولة الحصول من أية سلطة عامة على مزية من أي نوع للراشي، حتى ولو لم يستعمل الجاني نفوذه بالفعل في سبيل تحقيق الميزة المطلوبة التي تناول العطية من أجلها[1].

الفرع الثاني

الركن المعنوي

جريمة استغلال النفوذ من الجرائم العمدية التي يقوم ركنها المعنوي على القصد الجنائي العام بعنصرية العلم والإرادة، فيجب أن يكون المتاجرة بالنفوذ على علم بأن ما يتلقاه من فائدة، أو يطلبه، أو يقبل الوعد به، مقابل حصوله، أو محاولة حصوله لصاحب الحاجة على مزية لدى السلطات العامة أي كان نوعها.

(1) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 275.

وأن يكون غرضه من ذلك الاتجار بنفوذه إذا كان ينوي استعمال ما يتمتع به من نفوذ لتحقيق مصلحة صاحب الحاجة، أو الاستغلال، والخداع إذا لم يكن له هذا النفوذ، ولكنه يزعم وجوده، أو أنه يتمتع بالنفوذ فعلياً، ولكن ينوي الحصول على العطية دون أداء مصلحة صاحب الحاجة[1].

الفرع الثالث

عقوبة جريمة استغلال النفوذ

ميز المشرع المصري في العقاب على الجريمة بين حالتين:

- **الحالة الأولى:** إذا كان الجاني موظف عمومي أو من في حكمه طبقاً للمادة (111) عقوبات فإنه يعاقب بعقوبة المرتشي المنصوص عليها في المادة (104) عقوبات، وهي السجن المؤبد، والغرامة التي لا تقل عن ألف جنيه، ولا تزيد على ما أعطى، أو وعد به، هذا فضلاً عن المصادرة، ويشترط في هذه الحالة أن يكون النفوذ الذي تذرع به الجاني مستمداً من صفته كموظف عام، وإلا فإنه يعامل من حيث العقاب باعتباره فرداً عادياً[2].

- **والحالة الثانية:** يعاقب الجاني في هذه الجريمة إذا كان من آحاد الناس بالحبس، والغرامة التي لا تقل عن مائتي جنيه، ولا تزيد على خمسمائة جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط، هذا بالإضافة إلى وجوب الحكم بمصادرة ما أعطى للجاني، أو وعد به إعمالاً للمادة (110) عقوبات[3].

---

(1) ياسر كمال، مرجع سابق، ص 154.

(2) منصور السعيد ساطور، مرجع سابق، ص 80.

(3) المرجع السابق، ص 83.

أمـا مقدم العطية، أو الوسيط في تقديمها، فيعاقب باعتباره شريكاً في الجريمة طبقاً للقواعد العامة، ويتمتع بالإعفاء من العقوبة متى أخبر السلطات العامة بالجريمة، أو اعترف بها وفقاً للمادة (107) مكرر من قانون العقوبات المصري[1].

أما المشرع السعودي فاشترط لقيام جريمة استغلال النفوذ توفر صفة في الجاني، وهي كونه موظفاً عاماً، ومن ثم فلا مجال لقيام الجريمة إلا إذا كان مرتكبها موظف عام، وعلى خلاف ما جاء به المشرع المصري الذي لم يحدد صفة معينة في الجاني فقد يكون موظف عام، أو شخص من آحاد الناس، وعلى ذلك لم يميز المشرع السعودي في العقاب على الجريمة بين حالتين كما فعل المشرع المصري، وإنما عاقب المشرع السعودي على جريمة استغلال النفوذ الجاني باعتباره مرتشياً، ورصد له عقوبة الرشوة الواردة في المادة الأولى من النظام، وتتمثل في السجن مدة لا تتجاوز عشر سنوات، وغرامة لا تزيد عن مليون ريال، أو بإحدى هاتين العقوبتين[2].

المطلب الثاني

جريمة الاستجابة للرجاء، أو التوصية، الوساطة

لقد نصت المادة (330) من قانون العقوبات العراقي «يعاقب بالحبس كل موظف أو مكلف بخدمة عامة امتنع بغير حق عن أداء واجباته لرجاء أو التوصية أو الوساطة أو لأي سبب آخر غير مشروع».

(1) وسيم حسام الدين الأحمد، كنان الشيخ سعيد، مرجع سابق، ص 134.

(2) أسامة عبد الله قايد، مرجع سابق، ص 125.

أما المشرع المصري، فلم يكن قانون العقوبات المصري يعاقب على الاستجابة للرجاء، أو التوصية، أو الوساطة إلا بالنسبة للقضاة في المادتين (120 و 121) عقوبات، والأطباء في المادة (222) عقوبات، ثم جاء القانون رقم 69 لسنة 1953 بالمادة (105) مكرر منه في باب الرشوة، ووسعت من نطاق التجريم، فلم تعد الجريمة تقتصر في قيامها على القضاة والأطباء، وإنما أصبحت الجريمة تشمل كل موظف عمومي، حيث نصت على أن: «كل موظف عمومي قام بعمل من أعمال وظيفته، أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته، أو أخل بواجباتها نتيجة لرجاء، أو توصية، أو وساطة يعاقب بالسجن، وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه، ولا تزيد على خمسمائة جنيه»[1].

وبذلك يكون المشرع قد جرم حالة استجابة كل موظف عمومي، ومن في حكمه للرجاء، أو للتوصية، أو للوساطة، وجعلها في حكم الرشوة، ونظراً لما ينطوي عليه هذا السلوك الإجرامي من خطورة، وتعارض مع ما تفرضه واجبات الوظيفة التي تحتم على الموظف العام الحيدة، والنزاهة في عمله، احتراماً للوظيفة العامة، وللثقة التي يجب أن تتوافر لدى من يمارسها، وأن يكون الدافع له في عمله تحقيق المصلحة العامة وفقاً لما تحدده القوانين، واللوائح، وأن يكون بعيداً عن البواعث، والميول الشخصية التي تبعد به عن الموضوعية التي تفرضها عليه طبيعة الوظيفة العامة[2].

- أوجه التفرقة بين الرشوة، وبين الرجاء، أو التوصية، أو الوساطة:

تختلف جريمة الرشوة عن جريمة الرجاء، أو التوصية، أو الوساطة، في أن فكرة الإتجار في العمل الوظيفي، وهي جوهر جريمة الرشوة، لا تتوافر في جريمة الرجاء، أو التوصية، أو الوساطة، فحصول الموظف على العطية، أو الفائدة مقابل القيام بالعمل، أو الامتناع عن العمل المطلوب منه نظير حصوله عليها، يعد العنصر

(1) منصور السعيد ساطور، مرجع سابق، ص 85.

(2) المرجع السابق، ص 88.

الأساسي في الرشوة، ويتحقق به معنى الاتجار في الوظيفة[1]، أما جريمة الاستجابة للتوصية، أو الوساطة فتفترض انتفاء هذا المقابل، فضلاً عن أن جريمة الرشوة لا تتطلب لتحققها القيام بالعمل، أو الامتناع عن العمل المطلوب، على خلاف جريمة الاستجابة للوساطة، أو التوصية فتتطلب لقيامها القيام بالعمل، أو الامتناع أو الإخلال بواجبات الوظيفة[2].

وتتطلب هذه الجريمة لقيامها فضلاً عن توافر صفة الموظف العام في مرتكبها، توافر ركنين آخرين هما: الركن المادي، والركن المعنوي.

أولاً: صفة الجاني:

يتطلب قيام جريمة الاستجابة للرجاء، أو التوصية، أو الوساطة صفة في الجاني تتمثل في كونه موظف عام، أو من في حكمه، على النحو الذي سبق تبيانه فيما سبق من خلال عرضنا لجريمة الرشوة، ولذلك نحيل في هذه النقطة إلى ما سبق، وأشرنا إليه.

ثانياً: الركن المادي في الجريمة:

يتطلب الركن المادي في هذه الجريمة توافر ثلاثة عناصر: العنصر الأول يتمثل في الرجاء، أو التوصية، أو الوساطة، أما العنصر الثاني فيتمثل في الاستجابة للرجاء، أو التوصية، أو الوساطة، أما العنصر الأخير يتمثل في علاقة السببية.

أ) الرجاء، أو الوساطة، أو التوصية:

يتعين لاعتبار صاحب المصلحة شريكاً مع الموظف، أن يصدر منه عمل إيجابي هو الرجاء، أو الوساطة، أو التوصية، ولا يكفي مجرد علمه أن جهوداً تبذل لمصلحته، ما لم يثبت اتفاقه مع الموظف، أو مع من يتوسط لمصلحته[3].

(1) أسامة عبد الله قايد، مرجع سابق، ص 127.

(2) محمد عيد الغريب، المرجع السابق، ص 84.

(3) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 84.

ويعرف الرجاء بأنه توسل، واستعطاف، واسترحام، يصدر من صاحب المصلحة مباشرة، وذلك بإثارة عاطفة الموظف في الاستجابة له، أو استمالته بإلحاح، أما الوساطة فلا تكون إلا من الغير، تأييداً لطلب صاحب الحاجة، ويكون ذلك في صورة رجاء، أو طلب، أو أمر، أما التوصية فهي إحدى صور الوساطة غير أنها تصدر من شخص له نفوذ، أو تأثير على الموظف المختص، فيتدخل عنده طالباً، لا راجياً قضاء حاجة معينة، وغالباً ما تتم التوصية في صورة مكتوبة.

ويلاحظ أنه إذا لم يصدر رجاء، أو توصية، أو وساطة، فلا يعد الموظف مرتكباً لجريمة ما، ولو قام بالعمل، أو الامتناع المطلوب نتيجة لصلة قرابة، أو علاقة صداقة تربطه بصاحب الحاجة، أو بسبب ما يتمتع به الأخير من مكانه.

ب) الاستجابة للرجاء، أو الوساطة، أو التوصية:

ويقصد بها قبول الرجاء، أو الوساطة، أو التوصية من جانب الموظف العام، أو من في حكمه، ويكون ذلك بأداء عمل من أعمال وظيفته، أو الامتناع عنه، أو الإخلال بواجبات وظيفته، فإذا شرع الموظف في أمر من هذا القبيل، ثم حالت ظروف معينة دون إتمامه اعتبرت الواقعة شروعاً، وهنا يبدو بجلاء مظهر من مظاهر التفرقة بين هذه الجريمة، وجريمة الرشوة، إذ لا يشترط لتوافر هذه الجريمة الأخيرة أن ينفذ الموظف سبب طلبه الرشوة، أو قبولها، أو أخذها[4].

(ج) علاقة السببية:

ويتطلب لقيام هذه الجريمة أيضاً توافر علاقة السببية بين الرجاء، أو الوساطة، أو التوصية، وبين قيام الموظف بما طلب منه، بحيث يثبت أنه لولا ذلك لما كان الموظف قد قام بهذا العمل، فالجريمة لا تتحقق إلا إذا كان العمل، أو الامتناع، أو الإخلال الذي قام به الموظف بناء على الرجاء، أو التوصية، أو الوساطة ويترتب على انتفاء رابطة السببية عدم توافر الركن المادي للجريمة، ومن ثم انتفاء

---

(4) منصور السعيد ساطور، مرجع سابق، ص 87.

الجريمة، كما لو قام الموظف بالمطلوب منه بوحي من ضميره، واستجابة لما تمليه عليه واجبات الوظيفة[1].

ثانياً: الركن المعنوي:

هذه الجريمة عمدية، يتعين لتوافرها القصد الجنائي العام، وهو اتجاه إرادة الموظف إلى القيام بالعمل، أو الامتناع، أو الإخلال بواجبات وظيفته استجابة للرجاء، أو التوصية، أو الوساطة، مع علمه بمضمون الرجاء، أو الوساطة، أو التوصية، وبمخالفة العمل الذي يقوم به للقانون[2].

ثالثاً: العقوبة:

عاقب نظام مكافحة الرشوة السعودي الموظف على هذه الجريمة بالسجن مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات، وبغرامة لا تزيد على مائة ألف ريال، أو بإحدى هاتين العقوبتين[3].

ويعاقب من صدر منه الرجاء، أو التوصية، أو الوساطة بذات العقوبة باعتباره شريكاً في الجريمة.

كما يعاقب الموظف على الشروع إذا أبدى استجابة لتنفيذ ما طلب منه تحت تأثير الرجاء، أو الوساطة، ولم يتمكن من أداء العمل، أو الامتناع لسبب خارج عن إرادته وفقاً للقواعد العامة في الشروع[4].

أما المشرع المصري فقد أخذ موقف أكثر شده في العقاب على هذه الجريمة، حيث اعتبرها جناية يعاقب عليها بالسجن، وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه، ولا تزيد على خمسمائة جنيه.

---

(1) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 86.

(2) المرجع السابق، ص 89.

(3) أسامة عبد الله قايد، مرجع سابق، ص 129.

(4) أسامة عبد الله قايد، مرجع سابق، ص 130.

كما يعاقب بهذه العقوبة أيضاً من صدر منه الرجاء، أو التوصية، أو الوساطة باعتباره شريكاً في الجريمة بالتحريض، والاتفاق مع الفاعل الأصلي طبقاً للقواعد العامة[1].

أما إذا شرع الموظف في الاستجابة للرجاء، أو الوساطة، أو التوصية، دون أن يتمها لسبب خارج عن إرادته، فإنه يعد شارعاً في الجريمة، ويعاقب وفق أحكام الشروع في الجنايات دون حاجة إلى نص خاص.

ويلاحظ أنه في الفرض الذي يصدر فيه الرجاء، أو الوساطة، أو التوصية ولم يستجب له الموظف، فلا تقع الجريمة، ولا تلحق الموظف مسئولية على الإطلاق، كما لا يسأل من صدر منه الرجاء، أو طلب التوصية، أو الوساطة، لأن القانون لا يعتبرها جريمة مستقلة كما هو الحال في جريمة عرض الرشوة دون قبولها.

ونستخلص مما سبق عرضه أن الفساد ظاهرة قديمة بحيث لا يمكن حصرها في مجتمع معين وبغض النظر عن مدى ما وصل إليه من تقدم، أو حصرها في زمان أو مكان ما، حيث تعددت أسباب الفساد، وأنواعه، وآثاره، وكذا تعددت طرق علاجه سواء كانت تشريعية من خلال إصدار حزمة من التشريعات الجنائية وغير الجنائية لمواجهة هذه الظاهرة التي استشرت في جميع المؤسسات وذلك من خلال تشديد العقاب على مرتكب مثل هذه الجرائم ومحاولة المشرع جعل مكافحة تلك الجرائم من أولوياته التشريعية والعقابية ونرى ذلك جلياً في سن العقوبات التي تصل إلى حد المؤبد والغرامة إلى مثلي ما اعطى أو وعد به، ومن خلال كل ذلك يتبين حرص المشرع سواء كان المصري أو العراقي على مواجهة هذه الظاهرة بكل قوة وحزم.

(1) محمد عيد الغريب، مرجع سابق، ص 87.

الباب الثاني

المواجهة الجنائية لجرائم الفساد المالي والإداري في التشريعات الداخلية، والمواثيق الدولية

لما كان للفساد المالي، والإداري آثاراً سلبية كبيرة على الأفراد، والمجتمعات، إذ أن صور، وممارسات الفساد المالي، والإداري المتنوعة تعمل على عرقلة، وإعاقة جهود التنمية السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، لذا استحقت هذه الظاهرة الخطرة من الأفراد، والجماعات، والدول، وسائر منظمات المجتمع الدولي أن يقفوا بكل حزم للتصدي لها، ومحاربتها، واجتثاثها من البنيان الإداري للدولة، أصابته بالوهن، والضعف، ليتعافى هذا البنيان، ويصبح قادراً على الرقي، والتطور الاقتصادي، والحضاري، والثقافي.

ولما كانت أسباب الفساد المالي، والإداري كثيرة، ومتباينة، فإن طرق الوقاية، ووسائل العلاج هي الأخرى كثيرة، ومتباينة، لأنها لابد أن تتوافق مع أنواع الفساد الإداري وأسبابه.

فالفساد ليس مجرد مرض عارض يمكن القضاء عليه، وعلاجه بطرق، ووسائل تقليدية، إنما هو مرض خطير استشرى في جسد الأجهزة الإدارية في الدول مما يجعل منه وباءً يحتاج لمعالجته، والقضاء عليه تضافر القوى المحلية، والوطنية

جميعها، وتحقيق التناغم بين سلطات الدولة سواء أكانت تشريعية، أو تنفيذية، أو قضائية، إذ يُلزم سن حزمة من التشريعات والقوانين لتحجيم هذه الظاهرة، ووقف انتشارها، والقضاء عليها، كذلك سد الثغرات في التشريعات والقوانين السارية، والتي شجعت من انتشار هذه الظاهرة، حيث لم توفر الردع الكافي للفاسدين فضلاً عن إعطائهم الفرصة بأن يتنعموا بممارستهم الفاسدة، فالنظر إلى المنظومة القانونية، وإدخال التعديلات عليها، وسن الجديد من التشريعات، والقوانين سيكون أول الخطوات للقضاء على هذه الظاهرة، هذا فضلاً عن الدور الذي تلعبه باقي سلطات الدولة كالسلطة التنفيذية، وخاصة الدور الرقابي لها، وذلك من خلال السلطات الإدارية المستقلة، والتي من أهم وظائفها الرقابة على القطاع الخاضع لها بالتنظيم، كذلك الدور الذي يلعبه القضاء من خلال المحاكمات العادلة، والناجزة للفاسدين.

هذا ولا يمكن أن نغفل دور المجتمع الدولي في القضاء على هذه الظاهرة، إذ أن هذا المرض لم يعد مرضاً يحد انتشاره حدوداً أو تقسيمات سياسية، إنما أصبح وباءً انتشر بقوه في المجتمعات، وبصرف النظر عن درجة التقدم الذي وصلت إليه، وهو ما دفع المنظمات الدولية والإقليمية لوضع الآليات، وإبرام الاتفاقيات في محاولة منها للقضاء عليه.

وتأسيساً على ما سبق، فإننا نتناول المواجهة الجنائية للفساد المالي، والإداري من خلال فصلين على النحو التالي:

- **الفصل الأول:** مواجهة جرائم الفساد المالي، والإداري في التشريعات الوطنية.
- **الفصل الثاني:** مواجهة الفساد المالي، والإداري في المواثيق الدولية والإقليمية.

الفصل الأول

مواجهة جرائم الفساد المالي، والإداري

في التشريعات الوطنية

لقد أضحت مواجهة الفساد المالي، والإداري من التحديات الهامة التي توليها المجتمعات ومختلف الأنظمة السياسية، والقانونية، في مختلف الدول أهمية كبيرة، وخاصة في المجتمعات النامية، إذ أنه من الحقائق الراسخة في أذهان هذه المجتمعات أن الفساد المالي، والإداري بمثابة الصخرة التي تقف أمام دوران عجلة التقدم، والرقي، فمواجهة الفساد كان مطلب شعبي في العديد من المجتمعات النامية، حيث كان المحرك لما عرف بثورات الربيع العربي، والتي نادت بما يعرف بالعيش، والحرية، والعدالة الاجتماعية، فالفساد هو السبب الرئيسي وراء عدم توافر لقمة العيش الكريمة، الجدار الذي يقف حائلاً أمام الحريات، كما إنه لا مجال للحديث عن عدالة اجتماعية في بيئة فاسدة الأفضل فيها هو من يملك الوساطة والمحسوبية، وليس الأكفأ من الناحية العلمية والعملية.

وتأسيساً على ما سبق، وإيماناً من جانب الدول، بأن الفساد لا ينشأ عن اقتصاد ذو بنيان قوي، فقد حاول المشرع الوطني بصفة عامة، وفي مصر، والعراق بصفة خاصة وضع الأطر القانونية التي تحجم من انتشار هذه الظاهرة، والقضاء

عليها، وذلك من خلال حزمة من التشريعات الجنائية، والغير جنائية منها ما يحقق الردع اللازم للمفسدين بما يمنع غيرهم أن يحذو حذوهم، ومنها ما يوفر لبيئة أكثر شفافية بعيدة عن صور، وأشكال الفساد.

ولقد تعددت التشريعات والقوانين، التي تم سنها لمواجهة هذه الظاهرة الخطيرة التي أوشكت أن تطيح بالعديد من الأنظمة الإدارية، والاقتصادية في مختلف البلدان، ولا سيما في الدول النامية، ونخص بالذكر التشريعات التي تم سنها في مصر، والعراق، حيث أولى المشرع الجنائي في قانون العقوبات المصري، والعراقي أهمية خاصة بجرائم الفساد المالي، والإداري، فتناول العديد من الأفعال تحت طائلة التجريم القانوني، والتي يكون القاسم المشترك فيها أن المصلحة محل الحماية الجنائية تتمثل في المال العام، كما إن هذا النوع من الجرائم هي جرائم موظف عام، فصفة الموظف العام هو شرط أساسي لقيام الجريمة، وهذه الجرائم تتمثل في جريمة الرشوة، وجريمتا اختلاس المال العام، وجريمة الاستيلاء عليه، وجريمة استغلال النفوذ، ولقد سبق أن أشرنا إلى هذه الجرائم في الباب الأول، ومن ثم فإنه منعاً للتكرار مرة أخرى فنحيل إلى ما سبق أن أشرنا إليه أنفاً فيما يخص هذه الجرائم.

كما انشأت العديد من الهيئات، والأجهزة الرقابية المستقلة التي تمارس الرقابة على الجهات الخاضعة لها بالتنظيم، بما يضمن الرقابة الفعالة عليها، ويعد خطوة فعالة للقضاء على الفساد المالي، والإداري في الجهات الحكومية، وغيرها.

ومما سبق عرضه، فإننا نتناول هذا الفصل من خلال مبحثين نتناول في الأول: مواجهة الفساد المالي، والإداري في التشريع المصري، أما الثاني مواجهة الفساد المالي، والإداري في التشريع العراقي.

المبحث الأول

مواجهة الفساد المالي، والإداري في التشريع المصري

لم تكن ظاهر الفساد بعيدة عن مصر، فلقد عانت مصر من هذه الظاهرة على مر العصور، والأزمنة، حيث ألقت هذه الظاهرة بظلالها الخبيثة على البنيان الإداري في مصر، وهو ما دفع المشرع المصري - في محاولة منه للتصدي لهذه الظاهرة - أن يسن العديد من التشريعات ليضرب بقوة على يد الفساد، والمفسدين، ويطهر الجهاز الإداري من كافة صور، وأشكال الفساد، ومن هذه التشريعات ما هو جنائي هدفه تحقيق الردع للفاسدين، ومنع غيرهم من أن يحذو حذوهم، ولعل أبرزها ما تضمنته نصوص قانون العقوبات فيما يتعلق بالرشوة، واختلاس المال العام، والاستيلاء عليه، وجرائم استغلال النفوذ، والتربح من الوظيفة، وغيره، ولقد سبق أن عرضنا لهذه النوعية من الجرائم في الباب الأول، كما أن هناك جرائم أخرى تم معالجتها في تشريعات مستقلة منها قانون الكسب غير المشروع، وقانون مكافحة غسل الأموال، هذا فضلاً عن أن هناك تشريعات أخرى هدفها الأول هو مكافحة الفساد، والقضاء عليه، دون أن تكون ذات طبيعة جنائية، وإنما ذات طبيعة إدارية تجد سندها القانوني، وتسعى إلى حرية تداول المعلومات والوثائق الإدارية، وتدعيم الحق في الإطلاع كحق ذو قيمة دستورية تضمنته أغلب الوثائق الدولية، حيث يعد هذا القانون بداية لمرحلة جديدة نحو مزيد من الديمقراطية، والشفافية الإدارية.

ولم تقف مواجهة الفساد المالي، والإداري عند حد التشريعات الجنائية، وغيرها، وإنما تطلب الأمر أن تكون هناك هيئات، وأجهزة رقابية تكون وظيفتها الرقابة على عمل الجهاز الإداري للدولة، والكشف عن جرائم الفساد، والممارسات الفاسدة، ووضع نهاية لهذه النوعية من الممارسات، وهذه الأجهزة متنوعة منها الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية وغيرها.

ومما سبق فإننا نقسم هذا المبحث إلى مطلبين: نتناول في الأول الإطار القانوني، والتشريعي لمكافحة الفساد في مصر، أما الثاني فإننا نشير إلى بعض الأجهزة الوطنية العاملة في مجال مكافحة الفساد في مصر.

المطلب الأول

الإطار القانوني والتشريعي لمكافحة الفساد في مصر

المشرع المصري لم يقف مكتوف الأيدي أمام موجه الفساد التي اجتاحت الدولة، بل إنه تدخل من خلال العديد من التشريعات سواء أكانت الجنائية، أم غيرها لمواجهة، ومحاربة انتشار هذه الآفة الخطيرة، ووضع نهاية لهذه الممارسات الفاسدة التي يمارسها الفاسدين في حق الوطن، والمواطنين من الشرفاء، غير أنه رغم هذا التدخل من جانب المشرع إلا أن انتشار الفساد، واستهوائه للنفوس الضعيفة مازال يحتاج المزيد من جهد المشرع حتى تعبر مصر من هذه المحنة وتدور عجلة التنمية الاقتصادية، والإدارية بسلام.

وتأسيساً على ما سبق، فإننا نتناول أهم التشريعات المصرية التي تم تشريعها لمواجهة الفساد، دون أن نشير إلى التشريعات التي تضمنها قانون العقوبات المصري فيما يتعلق بجرائم الرشوة، واختلاس المال العام، والاستيلاء على المال العام، واستغلال النفوذ، اكتفاءً بما سبق ذكره أنفاً في الباب السابق، وعلى ذلك فإننا نقسم هذا المطلب إلى ثلاث فروع: نتناول في الأول قانون الكسب غير المشروع، أما الثاني فنتناول قانون مكافحة غسيل الأموال، أما الثالث فنخصصه لتناول قانون الشفافية المزمع عرضه على مجلس النواب في أول دور انعقاد له.

الفرع الأول

قانون الكسب غير المشروع

في إطار المحاولات التشريعية الرامية لمواجهة الفساد المالي، والإداري في مصر فقد أصدر المشرع المصري مشروع القانون رقم 62 لسنة 1975 في شأن الكسب غير المشروع، وذلك لضمان نظافة اليد، والنزاهة الواجب توافرها في الموظفين العموميين، ومحاولة لمنع الممارسات الفاسدة، وغلق الباب أمام الرشاوى، والعمولات.

- تعريف الكسب غير المشروع:

لقد وردت تعريفاته في نصوص قوانين الكسب غير المشروع المتلاحقة، ونسوق لأهم هذه التعريفات على النحو الآتي:

أولاً: في القانون رقم 193 لسنة 1951 بشأن الكسب غير المشروع:

عرفت المادة الثالثة من القانون رقم 193 لسنة 1951 الكسب غير المشروع بأنه: «كل مال حصل عليه أي شخص من المذكورين في المادة الأولى من أحكام هذا القانون بسبب استغلال أعمال، أو نفوذ، أو ظروف وظيفته أو مركزه، كما ورد بالمادة الخامسة ما يفيد أنه يعد سبباً غر مشروع كل مال حصل عليه أي شخص طبيعي أو اعتباري عن طريق تواطئه مع أي شخص ممن ذكروا في المادة الأولى على استغلال وظيفته أو مركزه، إذا تم الحصول على المال عن طريق التواطؤ مع الموظف على استغلال وظيفته أو مركزه، فإن ذلك يعد كسباً غير مشروع». ويؤخذ على هذا التعريف أنه حدد الكسب غير المشروع بالمال، وحصره في ذلك لدى الخاضع فقط، رغم أن صور الكسب غير المشروع متعددة، فقد يكون الكسب الذي تم الحصول عليه منفعة تتحول بطريقة غير مباشرة إلى مال، وقد يكون مالاً يحصل عليه غير

الخاضع بعلم من الأخير، ونتيجة استغلال أعمال وظيفته، أي قد يدخل المال في ذمة مالية أخرى غير ذمة الخاضع لأحكام هذا القانون[1].

ثانياً: في القانون 62 لسنة 1975 بشأن الكسب غير المشروع:

جاءت المادة الثانية منه بتعريف للكسب غير المشروع بأنه: «يعد كسباً غير مشروع كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه، أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني عقابي، أو للآداب العامة، وتعتبر ناتجة بسبب استغلال الخدمة، أو الصفة، أو السلوك المخالف كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة، أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون، أو على زوجه، أو أولاده القصر، متى كانت لا تتناسب مع مواردهم، وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها»[2].

الخاضعون لأحكام قانون الكسب غير المشروع:

حدد قانون 62 لسنة 1975 بشأن الكسب غير المشروع الخاضعون لأحكامه وهم[3]:

1 - القائمون بأعباء السلطة العامة، وسائر العاملين في الجهاز الإداري في الدولة عدا فئات المستوى الثالث.

2 - أعضاء اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكي العربي، وأعضاء تشكيلاته القيادية الأخرى التي يصدرها بتحديد قرار من رئيس الجمهورية ورؤساء وأعضاء مجالس إدارة المؤسسات التالية له وسائر العاملين في هذه اللجنة وتلك التشكيلات والمؤسسات، عدا العاملين اللذين لا يتجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالي للمستوى الثالث.

---

(1) حسن صادق المرصفاوي، قانون الكسب غير المشروع، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983، ص 11 وما بعدها.

(2) نبيل محمود حسن، جريمة الكسب غير المشروع، والجرائم الملحقة، (بدون سنة نشر)، 2008، ص 13.

(3) محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديربي، جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية، دراسة قانونية تطبيقية مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، القاهرة، 2013، ص 49 وما بعدها.

3 - رئيس، وأعضاء مجلسي الشعب، ورؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية، وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين.

4 - رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة، وسائر العاملين بالهيئات العامة، والمؤسسات العامة، والوحدات الاقتصادية التابعة لها عدا شاغلي فئات المستوى الثالث.

5 - رؤساء، وأعضاء مجلس الإدارة، وسائر العاملين بالشركات التي تساهم الحكومة، أو الهيئات العامة، أو المؤسسات العامة، أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها بنصيب في رأس مالها وذلك فيما عدا الأجانب والعاملين الذين لا يتجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالي للمستوى الثالث.

6 - رؤساء وأعضاء مجالس إدارة النقابات المهنية، والاتحادات العمالية، والنقابات العمالية العامة، والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.

7 - رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة، وسائر العاملين بالجمعيات التعاونية عدا العاملين الذين لا يتجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالي للمستوى الثالث.

8 - العمد والمشايخ.

9 - مأمورو التحصيل، والمندوبون له، والأمناء على الودائع والصيارف، ومندوبو المشتريات، والمبيعات، وأعضاء لجان الشراء، والبيع في الجهات المشار إليها في البنود السابقة.

10 - المولون الخاضعون لنظام البطاقة الضريبية المقررة بالقانون رقم 82 لسنة 1973 إذا جاوز معاملات الممول مع الجهات المبينة بالقانون المذكور خمسين ألفاً من الجنيهات.

- ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يضاف إلى المذكورين في البنود السابقة وفئات أخرى بناء على اقتراح وزير العدل، إذا اقتضت ذلك طبيعة العمل الذي يقومون عليه.

- **الأحكام والإجراءات:**

ألـزم القانون الخاضعين لأحكامه أن يقوموا بتقديم إقـرار الذمة المالية الخاص بهم، وكذلك إقرار ذمة مالية عن زوجتهم، وأولادهم القصر، يبينون فيه الأموال الثابتة، والمنقولة خلال شهرين من تاريخ خضوعهم لأحكام هذا القانون، كما يجب أيضاً أن يقدموا إقرار ذمة مالية كل خمس سنوات تقضى في الخدمة، وبصفة دورية، وذلك في شهر يناير التالي لانقضاء خمس سنوات على تقديم الإقرار السابق، ويجب أن تتضمن هذه القرارات مصدر الزيادة في الذمة المالية[1].

- **معيار السلطة في قانون الكسب غير المشروع:**

استلزم المرسوم بقانون رقم 193 لسنة 1951 توافر صفة خاصة في الجاني لقيام جريمة الكسب غير المشروع، وهي كون الجاني موظفاً عاماً، أو مكلفاً بخدمة عامة، أو من له صفة نيابية، ونهج المرسوم بقانون رقم 131 لسنة 1952 ذات النهج في الصفة الخاصة في الجاني إلى أن جاء القانون رقم 148 لسنة 1961، حيث استهدف السلطة الاقتصادية الممنوحة للشركات المساهمة، والجمعيات التعاونية فنص في المادة الأولى منه على خضوع موظفي، وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات التعاونية - التي يصدر بتعيينها قرار من رئيس الجمهورية - لأحكام قانون الكسب غير المشروع، وهذا القانون قصر مسألة السلطة على موظفي القطاع العام المتمثل في الشركات المساهمة دون غيرها[2].

---

(1) محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديربي، مرجع سابق، ص 50.

(2) عبد العظيم مرسي وزير، "الشروط المفترضة في الجريمة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 73 وما بعدها.

- **الفحص والاختصاص:**

لم يجعل المشرع هيئات الفحص، والتحقيق على درجة واحدة، بل قسمها إلى عدة أنواع وفقاً للفئات التي تتبعها تلك الهيئات، ولأن المشرع جعل لهذه الجهات صفة قضائية فإنه قد أطلق عليها لفظ هيئات ولو كانت مشكلة من فرد واحد، كالشأن بالنسبة لهيئة المحكمة[1].

تتولى هيئة أو أكثر تشكل كل منها من خمسة من مستشاري محكمة النقض يختارون في بداية العام القضائي بطريق القرعة، وتكون برئاسة أقدمهم، فحص إقرارات الذمة المالية، والتحقيق فيما يتعلق برئيس الجمهورية، ونوابه، ورئيس مجلس الشعب، ورئيس مجلس الوزراء، ونوابه، ومن هم في درجتهم، والوزراء، ونوابهم، وأعضاء اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكي العربي، وأعضاء مجلس الشعب، ولها في سبيل ذلك طلب البيانات، والإيضاحات والحصول على الأوراق من الجهات المختصة بما فيها تلك التي تعتبر بياناتها سرية، أو صور من تلك الأوراق، وكذلك التحفظ عليها، وإذا تبين من الفحص وجود شبهات قوية على كسب غير مشروع أحالت الأوراق إلى مجلس الشعب لإتباع الإجراءات القانونية في ذلك، أما بالنسبة لغير هؤلاء من الخاضعين لأحكام هذا القانون فيتولى إجراء التحقيق بالنسبة لهم هيئات يصدر بتشكيلها قرار من وزير العدل، ولهذه الهيئات عند مباشرة التحقيق جميع الاختصاصات المقررة في قانون الإجراءات الجنائية، ولها أن تأمر بمنع المتهم، أو زوجته، أو أولاده القصر من التصرف في أموالهم كلها، أو بعضها، واتخاذ الإجراءات التحفظية اللازمة لتنفيذ الأمر، كما لها أن تندب النيابة العامة لتحقيق في وقائع معينة[2]. وعلى هذا فإن إجراءات الفحص تتمثل في كل ما يوصل إلى إثبات، أو نفي شبهة الكسب غير المشروع[3].

---

(1) حسن صادق المرصفاوي، مرجع سابق، ص 176.

(2) المرجع السابق، ص 51.

(3) فؤاد جمال عبد القادر، الكسب غير المشروع، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1987، ص 247.

وجدير بالذكر إنه قد صدر القرار بقانون رقم 97 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 62 لسنة 1975 في شأن الكسب غير المشروع، حيث أجاز التصالح في جريمة الكسب غير المشروع برد ما تحصل عليه المتهم من الكسب غير المشروع في مرحلة التحقيق، وذلك بنصها «يجوز التصالح في الجريمة المنصوص عليها بالمادة 18 من هذا القانون ويكون طلب التصالح من المتهم أو ورثته، أو الوكيل الخاص لأي منهما، في مرحلة التحقيق بإدارة الكسب غير المشروع برد ما تحصل عليه المتهم من الكسب غير المشروع في أية صورة كان عليها، وتثبت هيئة الفحص والتحقيق إجراءات التصالح في محضر يوقع من رئيسها والمتهم أو ورثته أو الوكيل الخاص لأي منهما يعتمده مدير إدارة الكسب غير المشروع »

ويترتب على إبرام التصالح في مرحلة التحقيق انقضاء الدعوى الجنائية والتدابير التحفظية الناشئة عن أمر المنع.

وتنص المادة 14 مكرر (أ) من ذات القرار بقانون على أن «المتهم أو ورثته أو وكيل أي منهما الخاص في مرحلة المحاكمة. طلب التصالح أمام المحكمة برد جميع ما تحصل عليه المتهم من كسب غير مشروع وذلك في أي صورة كان عليها، وغرامة تعادل مثل قيمة المبلغ المتحصل عليه من جريمة الكسب، وفي هذه الحالة تمنح المحكمة طالب التصالح أجلاً مناسباً لاتخاذ إجراءات التصالح. وتتخذ لإدارة الكسب غير المشروع إجراءات التصالح، وتثبت ذلك في محضر يوقع من مديرها ومقدم طلب التصالح. ويقدم المحضر للمحكمة لإلحاقه بمحضر الجلسة. وتقضي المحكمة بانقضاء الدعوى الجنائية والتدابير التحفظية الناشئة عن أمر المنع.

وتنص المادة 14 مكرر (ب) من ذات القرار بقانون على أن «مع مراعاة الإجراءات المنصوص عليها بالمادة 14 مكرر (أ) للمتهم أو ورثته أو وكيل أي منهما الخاص بعد صدور حكم محكمة الجنايات المختصة وقبل صيرورته باتاً أن يطلب التصالح أمام محكمة الطعن أو إدارة الكسب غير المشروع في حالة عدم الطعن عليه، وذلك برد ما تحصل عليه المتهم من كسب غير مشروع في أية صورة كان عليها وغرامة تعادل مثلي قيمة المبلغ المتحصل عليه من جريمة الكسب.

الفرع الثاني

قانون غسل الأموال

حرص المشرع المصري على إضفاء عدم المشروعية على المال المتحصل من مصادر غير مشروعة منذ أمد بعيد، وقبل طرح مسألة تجريم غسل الأموال، وفقاً للمنظور العالمي الحالي، فقد تضمن قانون العقوبات المصري رقم 58 الصادر في عام 1937 المعدل بالقانون رقم 63 لسنة 1947 في المادة (44) مكرر منه معاقبة كل من أخفى أشياء مسروقة، أو متحصله من جناية، أو جنحة وفقاً للآتي:

«كل من أخفى أشياء مسروقة أو متحصلة من جناية، أو جنحة مع علمه بذلك يعاقب بالحبس مع الشغل مدة لا تزيد على سنتين».

وإذا كان الجاني يعلم أن الأشياء التي يخفيها متحصلة من جريمة عقوبتها أشد، حكم عليه بالعقوبة المقررة لهذه الجريمة».

هذا وقد أهتم المشرع المصري أيضاً بملاحقة الأموال الناتجة عن الكسب الغير مشروع ومصادرتها، لذا أصدر القانون رقم 62 لسنة 1975 بشأن المعاقبة على الكسب الغير مشروع. ولهذا فإن السياسة الجنائية الخاصة بتجريم عملية غسل الأموال ليست بالجديدة على المشرع المصري، ولكن الأبعاد المختلفة التي ارتبطت بها تلك الجريمة في إطار فكرة الجريمة المنظمة العابرة للحدود من ناحية، وإدراك مراحلها المختلفة من ناحية أخرى، هو ما كان أحدث نسبياً في تدارك القانون المصري له.

وإذا كنا بصدد التطور التشريعي في القانون المصري لجريمة غسل الأموال وفقاُ للمفهوم الذي عني به المنظور العالمي الآن لتلك الجريمة «فإن مصر» تعد بحق أول دولة عربية أولت اهتماماً خاصاً لموضوع مكافحة الإرهاب، وغسل الأموال،

ويمكن أن نعيد بداية الاهتمام بتلك القضية الخطيرة إلى عقد الستينات مع صدور القانون رقم (182) لسنة 1960، والمعدل بالقانون رقم 122 لسنة 1989، والذي فرض غرامات باهظة على تجارة المخدرات، ومهربيها، وصلت تلك الغرامات إلى نصف مليون جنيه، إضافة إلى الحكم بعقوبات أخرى تصل إلى الإعدام[1].

كما كانت مصر من أولى الدول التي انضمت إلى اتفاقية مكافحة الإتجار الغير مشروع في المخدرت، والمؤثرات العقلية (فيينا، 1988) والتي تعد أول صك دولي يجرم غسل الأموال حيث انضمت إليها في 13 / 6 / 1991، ومن بعدها الاتفاقية العربية لمكافحة الإتجار الغير مشروع بالمخدرات، والمؤثرات العقلية (تونس، 1994)، والتي وافق عليها مجلس الشعب في 4 / 12 / 1994، ودخلت في حيز النفاذ في 30 / 12 / 1994، وقد أكدت التوصيات الصادرة عن المؤتمرات السنوية لرؤساء أقسام مكافحة المخدرات، ومنذ المؤتمر الثاني (القاهرة، 4 - 9 مايو 1991) على ضرورة تكثيف جهود أجهزة المكافحة في تتبع، وتجميد، ومصادرة أموال عائدات المخدرات - ثم الجرائم الأخرى - لحرمان تجار، ومهربي المخدرات من ثمرة نشاطهم الآثم، خاصة بعد ثبوت استخدام عائدات المخدرات، في مجال الإرهاب على المستوى الدولي، وعقب إلقاء كلمة مصر في مؤتمر الأمم المتحدة التاسع للجريمة (القاهرة، 1995) عن مكافحة غسل الأموال صدر قرار مدير الإدارة العامة لمكافحة المخدرات وقتئذ رقم (6) لسنة 1995 بإنشاء وحدة مكافحة غسل الأموال المتحصلة من جرائم المخدرات كأول وحدة من هذا النوع على المستويين العربي، والأفريقي[2].

---

(1) إيناس سليم، قانون غسيل الأموال المصري في ضوء معايير الشرعية وجدلية العولمة، أكاديمية ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، 2007، ص 8.

(2) المرجع السابق، ص 9.

وقد مرت محاولات إصدار قانون لمكافحة غسل الأموال في مصر بمراحل عدة تم خلالها صياغة أكثر من مشروع[1]، وفيما يلي تسلسل تلك المشروعات المقترحة، والقرارات ذات الصلة، والتي انتهت بصدور قانون مكافحة غسل الأموال، ولائحته التنفيذية الحالي[2]:

- مشروع قانون بحظر غسل الأموال في مصر، نهاية عام 1998 (8 مواد).
- مشروع قانون مكافحة غسل الأموال، عام 2001 (18 مادة).
- مشروع قانون مكافحة غسل الأموال، نهاية عام 2001 (20 مادة).
- مشروع مكافحة غسل الأموال، مارس 2002، بجلسة مجلس الوزراء في 7 / 3 / 2002 (21 مادة).
- المذكرة الإيضاحية لمشروع مكافحة غسيل الأموال، عام 2002 مقدم من السيد رئيس مجلس الوزراء (20 مادة).
- مشروع مكافحة غسل الأموال، مجلس الشورى، 14 / 5 / 2002 (20 مادة).
- مشروع قانون مكافحة غسل الأموال، مجلس الشعب (20 مادة) بعد دراسة مشروع القانون كما ورد من الحكومة، ومشروع القانون كما انتهى إليه مجلس الشورى، ومشروع القانون كما أقرته اللجنة المشتركة من لجنتي الشئون الدستورية والتشريعية، والشئون الاقتصادية في 16 / 5 / 2002.

---

(1) إبراهيم عيد نايل، المواجهة الجنائية لظاهرة غسل الأموال في القانون الجنائي الوطني، والدولي، دار النهضة العربية، 1999، ص 96 وما بعدها.

(2) إيناس سليم، مرجع سابق، ص 10.

- مشروع قانون بإصدار قانون لمكافحة غسل الأموال، مجلس الشعب 20 / 5 / 2002 (20 مادة).

- قانون رقم 80 لسنة 2002، بإصدار قانون مكافحة غسل الأموال (20 مادة).

- قرار رئيس الجمهورية رقم (164) لسنة 2002 بشأن إنشاء وحدة مكافحة غسل الأموال.

- قرار رئيس الجمهورية رقم (28) لسنة 2003 بشأن نظام العمل، والعاملين بوحدة مكافحة غسل الأموال.

- قانون رقم (78) لسنة 2003 بتعديل بعض أحكام قانون مكافحة غسل الأموال.

- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (951) لسنة 2003 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسيل الأموال.

- التنظيم القانوني لجريمة غسل الأموال:

على الرغم من خطورة جريمة غسل الأموال على الاقتصاد القومي، ورغم تغلغلها في السوق المالي المصري، وخاصة ازدياد نشاط غسل الأموال المتحصلة من الجريمة بصفة عامة، ومن جريمة الإتجار بصفة خاصة إلا أنه لم يصدر تشريع جنائي خاص، ومنظم لمكافحة جريمة غسل الأموال في مصر قبل عام [1]2002، حيث صدر القانون 80 لسنة 2002 بشأن مكافحة جريمة غسل الأموال.

- **تعريف جريمة غسل الأموال:**

عرفت الفقرة (ب) من المادة الأولى للقانون رقم 80 لسنة 2002 جريمة غسل الأموال بأنها:

---

(1) إبراهيم عيد نايل، مرجع سابق، ص 15.

«كل سلوك ينطوي على اكتساب أموال، أو حيازتها، أو التصرف فيها، أو إدارتها، أو حفظها، أو استبدالها، أو إيداعها، أو ضمانها، أو استثمارها، أو نقلها، أو تحويلها، أو التلاعب في قيمتها إذا كانت متحصلة من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة (2) من هذا القانون مع العلم بذلك، متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال، أو تمويه طبيعته، أو مصدره، أو مكانه، أو صاحبه، أو صاحب الحق فيه، أو تغيير حقيقته، أو الحيلولة دون اكتشاف ذلك، أو عرقلة التوصل إلى شخص من ارتكب الجريمة المتحصل منها المال».

وحسب هذا التعريف فإن المشرع حاول التحرز لكافة صور السلوك الإجرامي في التعامل مع ذلك المال، ويلاحظ أن التجريم يقتصر فقط على النشاط غير المشروع الذي يتحقق منه المال القذر[1].

والواقع أنه باستثناء التعريفات التي ربطت بين غسل الأموال من ناحية، والجريمة المنظمة، وطابعها العابر للحدود من ناحية أخرى، فقد مالت التعريفات القانونية التي قيلت في شأن غسل الأموال إلى إضافة الهدف من عملية تحويل المال إلى عناصر مصطلح الغسل، وهو إخفاء مصدر المال[2].

والحقيقة أن عملية غسل الأموال تمر بمراحل ثلاث:

1) مرحلة الإيداع (التوظيف):

وتعني إيداع الأموال الناتجة عن أعمال غير مشروعة في شركات مالية، أو مصارف، أو مؤسسات ادخار محلية أو خارجية، الأمر الذي يعني توظيف الأموال الغير مشروعة في صورة إيداعات بالمؤسسات المالية، أو المصارف، أو شراء أسهم أو شراء مؤسسة مالية، أو تجارية، أو غيرها.

(1) محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديربي، مرجع سابق، ص 53.

(2) W. Jeandider, Droit Penal des affaires, 4ed. Dalloz, Paris 2000, no 63 P. 83.

وفي هذه المرحلة يسهل التعرف على مودع الأموال، ونسبته إلى مصدر الأموال، سواء كان الشخص الذي حقق الأموال، أو من ينوب عنه، أو من خلال شركة يملكها كشخصية اعتبارية.

- **مرحلة التعتيم (التمويه - الترقيد):**

وهي المرحلة التي يتم فيها إجراء سلسلة من العمليات المالية المتعاقبة لإخفاء الأصل الغير مشروع للأموال «The illieit origin of tge found»، وهذه المرحلة تمثل أهمية كبرى لغاسلي الأموال الذين يعمدون إلى خلق طبقات مركبة، ومضاعفة من الصفقات التجارية، والتحويلات المالية التي تكفل إخفاء العائدات غير المشروعة، وتمويه طبيعتها، وقطع صلتها تماماً بمصدرها الإجرامي لتجنب اقتفاء أثرها من جانب أجهزة تنفيذ القانون، وإتاحة الفرصة كاملة، لاستخدامها بحرية في الأغراض المختلفة، ومن صور هذه المرحلة:

1 - نقل الأموال بسرعة فائقة من دولة لأخرى لا سيما صوب المرافئ والملاذات المالية الآمنة.

2 - توزيع الأموال بين عدة استثمارات، ونقل هذه الاستثمارات من دولة إلى أخرى.

3 - التواطؤ مع المصارف الوطنية، والأجنبية، واستخدام بطاقات الدفع الإلكتروني - البطاقات الذكية - الحسابات الرقمية المتغيرة.

4 - استغلال الفواتير المزورة، وخطابات الاعتماد في تسهيل حركة الأموال الغير مشروعة.

5 - الاستفادة من خدمات نوادي القمار، وتغيير العملة، وإصدار الشيكات، وتحويل الأموال.

وواضح أن هذه الوسائل بعضها يقع بطريق وسائل إلكترونية حديثة، كبطاقات الدفع الإلكتروني، والحسابات الرقمية، والتحويل عبر الإنترنت، ونوادي القمار عبر الإنترنت، والبعض الآخر يمكن وقوعه عن طريق غير هذه الوسائل.

2) مرحلة الإدماج - التكامل:

وهدف هذه المرحلة هو إضفاء طابع الشرعية على الأموال، التي هي ثروة ذات أصل إجرامي، لذلك يطلق على هذه المرحلة اسم - التجفيف essorage، وهي مرحلة تعاد من خلالها الأموال المغسولة مرة أخرى في دورة، وفي شكل عوائد نظيفة، وغير خاضعة للضريبة، ويحتاج غسل الأموال بمجرد إنهاء عملية التكريس إلى تقديم إيضاح، لأجل إضفاء رائحة مشروعة على ثروته، وتهدف خطط الإدماج إلى إعادة الأموال المغسولة مرة أخرى إلى الاقتصاد بحيث يعاد دمجها في النظام المصرفي، وتبدو في نهاية الأمر وكأنها عوائد طبيعية لصفقة تجارية، ومن أمثلة هذه الصفقات بيوع الأموال العقارية، والشركات الوهمية، والقروض المصطنعة، وتواطؤ البنوك الأجنبية، والفواتير المصطنعة في مجال الاستيراد والتصدير[1].

- **الجريمة الأصلية مصدر المال الغير مشروع:**

حتى يتوافر النموذج القانوني لجريمة غسل الأموال المتحصلة عن الفساد يجب أن تكون هذه الأموال (الممتلكات والعائدات) متحصلة عن جرم أصلي، ويقصد بالجرم الأصلي كل جريمة منصوص عليها في الاتفاقية من تلك الواردة في الفصل الثالث المخصص للتجريم مثل الرشوة، والاختلاس بصورهما المختلفة، والإتجار بالنفوذ، والإثراء غير المشروع، غير أن مفهوم الجريمة الأصلية مصدر الأموال لا يقتصر بالضرورة على جرائم الفساد، بل يستوعب أي جريمة أخرى ترد في التشريع الداخلي[2].

---

(1) عبد الفتاح بيومي حجازي، جريمة غسل الأموال بين الوسائط الإلكترونية، ونصوص التشريع، دار الفكر الجامعي، طبعة 2006، ص 115، 116.

(2) سليمان عبد المنعم، الجوانب الموضوعية، والإجرائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2006، ص 69.

هذا، وتسلك التشريعات المقارنة في النص على الجريمة مصدر المال ثلاث وجهات:

- **الوجهة الأولى:** أن تلجأ إلى النص على هذه الجرائم بصفة عامة، ودون تحديد كأن تذكر تعبير «الجناية، أو الجنحة».
- **الوجهة الثانية:** أن تنص على تحديد الجرائم مصدر المال على سبيل الحصر.
- **الوجهة الثالثة:** هي الجمع بين أسلوب النص العام في بعض الجرائم، وأسلوب النص الحصري في جرائم أخرى، كأن تنص على اعتبار كافة الجنايات مصدراً للمال المغسول، ثم تذكر بعض الجنح على سبيل الحصر.

وقد تبنى الاتجاه الأول المشرع الفرنسي، إذ أكتفى أن تكون الجريمة الأصلية جناية، أو جنحة أي كان نوعها.

أما الوجهة الثانية من التشريعات التي تنص على تحديد الجريمة السابقة على سبيل الحصر فمن أمثلتها القانون اللبناني، والإماراتي.

وأما الوجهة الثالثة من التشريعات قد أخذ بها المشرع الأمريكي، والألماني[1].

كان المشرع قد تبنى الأسلوب الحصري في النص على الجرائم التي تعد مصدراً للمال غير المشروع.

ثم أرسى سياسته الجنائية أكثر فعالية من خلال تطبيق المنهج الشامل في تحديد الجرائم الأصلية التي يحظر غسل الأموال المتحصلة منها بحيث تشمل كافة الجنايات والجنح التي يتحصل منها على تلك الأموال دون تقيدها على جرائم

---

(1) أشرف توفيق شمس الدين، تجريم غسل الأموال في التشريعات المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 25 - 27.

معينة دون غيرها حيث نصت المادة 1 / ج من القرار بقانون 36 لسنة 2014، على أنه «يقصد بالجريمة الأصلية كل فعل يشكل جناية أو جنحة بموجب القانون المصري سواء ارتكب داخل البلاد أو خارجها متى كان معاقباً عليه في كلا البلدين».

- **أركان جريمة غسل الأموال في القانون المصري:**

نصت الفقرة (ب) من المادة الأولى من قانون مكافحة غسيل الأموال على أن: «كل سلوك ينطوي على اكتساب أموال، أو حيازتها، أو التصرف فيها، أو إدارتها، أو حفظها، أو استبدالها، أو إيداعها، أو ضمانها، أو استثمارها، أو نقلها، أو تحويلها، أو التلاعب في قيمتها إذا كانت متحصلة من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة «2» من هذا القانون مع العلم بذلك، متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال، أو تمويه طبيعته، أو مصدره، أو مكانه، أو صاحبه أو صاحب الحق فيه، أو تغيير حقيقته، أو الحيلولة دون اكتشاف ذلك، أو عرقلة التوصل إلى شخص من ارتكب الجريمة المتحصل منها المال»[1].

جريمة غسل الأموال ككل الجرائم التي يجب أن يتوافر فيها الركن المادي، والمتمثل في قيام الجاني بارتكاب إحدى صور السلوك الإجرامي الذي يقع على المال المغسول طبقاً لما ورد بالقانون، وذلك ابتغاء تحقيق النتيجة الإجرامية، هذا بالإضافة إلى إلزامية توافر الركن المعنوي، وعلاقة السببية بين الركن المادي والركن المعنوي.

أولاً: الركن المادي:

1) النشاط الإجرامي والنتيجة الإجرامية:

حدد المشرع المصري صور السلوك الإجرامي في جريمة غسل الأموال بأنها كل سلوك ينطوي على:

---

(1) محمد عبد العال، جريمة غسل ورسائل مكافحة في القانون المصري، دار النهضة العربية، 2003، ص 75.

• اكتساب الأموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو إدارتها.

• حفظ الأموال أو استبدالها أو إيداعها.

• ضمان الأموال، أو استثمارها.

• نقل الأموال، أو تحويلها، أو التلاعب بها.

وذلك متى كانت هذه الأموال متحصلة من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة «2» من القانون.

ويشترط في الصور السابقة أن يكون هدفها:

1 - إخفاء المال أو تمويه طبيعته أو مصدره، أو مكانه، أو صاحبه، أو صاحب الحق فيه.

2 - تغيير حقيقته.

3 - الحيلولة دون اكتشاف ذلك، أو عرقلة التوصل إلى شخص من ارتكب الجريمة المتحصل منها المال.

- ويعني فعل إدارة المال: كل سلوك يقوم به الجاني يكون نتيجته خروج المال عن نطاق أعمال التصرف، ويندرج تحت أعمال الإدارة إيداعها.

- ويعني استبدال المال، أي استخدام المال محل جريمة الغسل في شراء عقار، أو منقول[1].

- أما ضمان المال فينصرف إلى كل أفعال الاقتراض التي تتم بضمان الأموال المتحصلة من الجريمة الأصلية.

---

(1) حسام الدين محمد، شرح القانون المصري رقم 80 لسنة 2002، بشأن مكافحة غسيل الأموال في ضوء الاتجاهات الحديثة، دار النهضة، 2003، ص 105.

- أما التلاعب في قيمة الأمـوال: فإنه يتحقق حسب رأي الفقه الجنائي عن طريق رفع، أو خفض قيمة هذه الأمـوال بالزيادة، أو النقصان، ويمثل الفرق بين القيمة الحقيقية، والقيمة غير الحقيقية، المبلغ الذي تم غسله، وفي الغالب فإن هذا السلوك يتحقق باستعمال أوراق مزورة سواء أكانت رسمية، أو عرفية[1].

- ويعني تحويل الأمـوال «إجراء عمليات مصرفية، أو غير مصرفية يكون الغرض منها تحويل الأموال المتحصلة من جريمة في شكل آخر»[2].

وقد تتم عملية تحويل الأموال من خلال العمليات المصرفية، وغير المصرفية التي قد تستغل فيها الوسائل الإلكترونية الحديثة في شكلها المبسط، والمعقد.

ومن أمثلة العمليات الغير مصرفية في تحويل الأموال تغيرها إلى مجوهرات، أو سبائك ذهبية، أو لوحات فنية، أو عقارات.... الخ.

أما العمليات المصرفية ففي صورتها البسيطة يمكن أن تأخذ شكل تحويل النقود من العملة الوطنية إلى المحلية، أو العكس، وفي صورتها المعقدة قد تكون مثل التحويل من خلال استخدام بطاقات الائتمان، والتحويلات الإلكترونية عبر الإنترنت بصفة عامة.

أما مفهوم نقل الأموال «حسبما يرى الفقه الجنائي فإن نقل الأموال له معنى يختلف عن تحويل الأموال حسبما نصت اتفاقية فيينا على ذلك.

فتحويل الأمـوال يعني إجراء عملية مصرفية يكون الغرض منها تغيير أو تحويل شكل الأموال إلى شكل آخر، على حين أن النقل يعني انتقال الأموال من مكان لآخر، الأمر الذي قد يثير مشكلة الأموال الهاربة التي تنقل من بلد لآخر، ويقصد بهروب الأمـوال التدفقات النقدية قصيرة الأجل التي تهرب للخارج لأغراض

(1) المرجع السابق، ص 104 - 105.

(2) هدى حامد قشقوش، جريمة غسل الأموال في نطاق التعاون الدولي، دار النهضة العربية، 1998، ص 23.

المضاربة، وهو ما يطلق عليه رأس المال الساخن أو بسب سوء الأحوال الاقتصادية، والسياسية، أو وجود أنظمة رقابية صارمة للرقابة على التعامل بالنقد الأجنبي»[1].

أما إخفاء، أو تمويه حقيقة الأموال «فيعني إبعاد الأموال عن مصدرها - الجرمي - المستمد منه عن طريق اتباع أساليب بالغة التعقيد من التحويلات المالية، والهدف هو إخفاء مصدر الأموال، والحد من إمكانية تتبع الخطوات للوصول إلى مصدرها، وذلك عن طريق سلسلة طويلة من العمليات المالية المعقدة، وبعدد كبير من التحويلات داخل البلد، وخارجه، أو في الاثنين معاً، وأغلبية هذه العمليات تتم من خلال حركة الأموال على حسابات في بنوك - الأوف شور «of soure» خروجاً، ودخولاً، وإيداعاً، وسحباً عن طريق الشركات الوهمية، أو شركات الغطاء «shel companies» - أو ما يسمى الشركات الجاهزة على الرف - «companies shelf» لخلقها، ولاستخدامها عند الحاجة، وكذلك شراء أسهم، واستثمارات عن طريق سماسرة، وبطرق معقدة، وبعمولات كبيرة، أو عن طريق بيع ما سبق شراؤه في المرحلة الأولى وقبض الثمن بشيكات»[2].

وقد نصت اتفاقية فيينا على الأشكال المختلفة لهذه الصورة (المادة الثالثة ب / 2) فنصت على أن: «غسيل الأموال يعني إخفاء حقيقة الأموال، أو مصدرها، أو مكانها، أو طريقة التصرف فيها، أو حركتها، أو الحقوق المتعلقة بها، أو ملكيتها مع العلم بأنها مستمدة من جريمة، أو الجرائم المنصوص عليها في الفقرة الفرعية من هذه المادة، أو مستمدة من فعل من أفعال الاشتراك في مثل هذه الجريمة، أو الجرائم»[3].

---

(1) عبد الفتاح بيومي حجازي، مرجع سابق، ص 151 - 152.

(2) المرجع السابق، ص 154 - 155.

(3) سليمان عبد المنعم، مرجع سابق، ص 14 وما بعدها.

أما اكتساب، أو حيازة، أو استخدام الأموال المتحصلة من جريمة، فقد نص على هذه الصور (المادة الثالثة / ج / 1) من اتفاقية فيينا التي تضمنت: أنه «مع مراعاة المبادئ الدستورية والمفاهيم الأساسية للنظام القانوني للدولة يجرم اكتساب، أو حيازة، أو استخدام الأموال مع العلم وقت تسلمها بأنها مستمدة من جريمة، أو جرائم منصوص عليها في الفقرة الفرعية (أ) من هذه الفقرة، أو مستمدة من فعل، أو أفعال الاشتراك في مثل هذه الجرائم».

ولذلك يصنف الفقه الجنائي صور السلوك الإجرامي في قانون مكافحة غسل الأموال إلى طائفتين:

- **الطائفة الأولى:** وهي تعني بتجريم الأفعال لمجرد الاتصال بالمال دون التعامل به، وفي إطار هذا التجريم تدرج أفعال الحيازة - الحفظ - أو النقل المادي للأموال محل جريمة الغسل.
- **الطائفة الثانية:** وتعني بالأفعال التي تدفع بالمال إلى دائرة التعامل.

والقاسم المشترك بين هاتين الطائفتين أن جانباً كبيراً منها يقع خلال استخدام النظام المصرفي من ذلك أعمال الإيداع، أو التحول، أو الضمان، أو التصرف، أو اكتساب المال، أو الإدارة، أو التلاعب في قيمة المال، وسواء تمت هذه العمليات بوسيلة مصرفية عادية، أو وسيلة إلكترونية»[1].

ومن صياغة المادة السابقة نرى أن المشرع لم يضع حداً فاصلاً بين السلوك الإجرامي، والنتائج الإجرامية المترتبة على هذا السلوك الإجرامي، فيعد تحويل الأموال، أو نقلها حسب اتفاقية فيينا لمكافحة الإتجار غير المشروع بالمخدرات، إحدى صور السلوك الإجرامي، على حين أنها نتيجة حسب القانون المصري.

(1) عبد الفتاح بيومي حجازي، مرجع سابق، ص 159، 160.

2) محل السلوك الإجرامي:

ويعد المال المتحصل من الجرائم التي حصرتها المادة الثانية من قانون مكافحة غسل الأموال، هو محل السلوك الإجرامي في جرائم غسل الأموال، وقد عرفت المادة الأولى (أ) من القانون رقم 80 لسنة 2002 بأنه: «العملة الوطنية، والعملات الأجنبية، والأوراق المالية، والأوراق التجارية، وكل ذي قيمة من عقار، أو منقول مادي، أو معنوي، وجميع الحقوق المتعلقة بأي منها، والصكوك، والمحررات المثبتة لكل ما تقدم»[1].

مما يعني أن القانون المصري قد حرص على وضع تعريف لمدلول المال، والحقيقية أن المشرع لم يكن بحاجة إلى تحديد مدلول المال، فمن المقرر أن تعبير «المال» يشمل النقود، سواء أكانت وطنية أم أجنبية، ويشمل أيضاً العقار، والمنقول، مادياً، أو معنوياً، كما يشمل جميع الحقوق المتعلقة بأي منها، والصكوك، والمحررات المثبتة لها، وقد كان من الأجدر بالمشرع المصري أن ينص على تعبير «المال» ويترك للفقه، القضاء استخلاص مدلول هذا التعبير الذي يتفق مع علة التجريم، وهي خطة الكثير من التشريعات المقارنة..

والمشرع المصري ذاته قد اتبع هذه الخطة في عدد كبير من الجرائم مثل جرائم السرقة والنصب، وإذا كان المشرع المصري قد لجأ إلى تحديد مدلول المال تحديداً حصرياً، وقصده في ذلك التوسع في مدلول المال على نحو يؤدي إلى استيعاب نطاق التجريم للعديد من صور غسل الأموال، فإن هذه الخطة - مع ذلك - لم تحقق علتها، بل إنها على العكس أدت إلى التضييق من نطاق الجريمة، وتفسير ذلك أن التحديد التشريعي لمدلول المال يضع قيداً على القاضي لا يستطيع بمقتضاه أن يتجاوزه، وأن يمد تعبير المال لصور لم ترد بالنص، وإلا خالف ذلك مبدأ الشرعية، وقد أدى ذلك إلى خروج بعض الصور من نطاق الجريمة، ومن ذلك على سبيل المثال المعلومات الناتجة عن التجسس الصناعي، والتجاري، والمعلومات التكنولوجية، والبرمجيات[2].

---

(1) هدى حامد قشقوش، مرجع سابق، ص 19 وما بعدها.

(2) أشرف توفيق شمس الدين، المرجع السابق، ص 49.

ثانياً: الركن المعنوي:

نصت المادة الأولى (ب) من قانون مكافحة غسل الأموال على تعريف غسل الأموال بأنه: «كل سلوك ينطوي على...... إذا كانت متحصله من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة (2) من هذا القانون مع العلم بذلك، متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال، أو تمويه طبيعته، أو مصدره، أو مكانه، أو صاحبه، أو صاحب الحق فيه، أو تغيير حقيقته، أو الحيلولة دون اكتشاف ذلك، أو عرقلة التوصل إلى شخص من ارتكب الجريمة المتحصل منها المال».

ومفاد خطة المشرع المصري أنه أخذ في تحديده للركن المعنوي صورة العمد خلافاً لخطة بعض التشريعات التي قد نصت على صورة الخطأ إلى جواز العمد، غير أن المشرع المصري لم يكتف بالقصد العام، وإنما تطلب توافر نية خاصة لدى الجاني بأن يكون قصده من السلوك أمر من الأمور السابق ذكرها[1]، ولم يكتف المشرع المصري في قيام جريمة غسل الأموال بالقصد الجنائي العام، الذي يتألف من علم مرتكب هذه الجريمة أن الأموال التي اكتسبها، أو حازها متحصلة من جناية أو جنحة بموجب القانون المصري لمكافحة غسل الأموال، إذ اشترط فضلاً عن ذلك أن يكون القصد من الاكتساب، أو الحيازة إخفاء المال، أو تمويه طبيعته، أو مصدره، أو مكانه[2].

ولكن خطة المشرع المصري في نصه على القصد الجنائي في جرائم غسل الأموال هي خطة محل نظر، وسوف تقضي إلى الكثير من الصعوبات في التطبيق، ولا سيما في إثبات توافر هذا القصد، فالمشرع لم يكتف بالقصد العام الذي أخذت به الكثير من التشريعات المقارنة، وإنما نص على وجوب توافر قصد خاص قوامه انصراف هذا القصد إلى إخفاء المال، أو تمويه طبيعته، أو مصدره، أو مكانه، أو صاحبه، أو صاحب الحق، أو تغيير حقيقته، أو الحيلولة دون اكتشاف ذلك، أو عرقلة التوصل إلى شخص من ارتكب الجريمة المتحصل منها المال.

---

(1) أشرف توفيق شمس الدين، المرجع السابق، ص 59، 60.

(2) محمد عبد اللطيف عبد العال، مرجع سابق، ص 87.

وإذا كان المشرع المصري يجرم اكتساب المال، أو حيازته، أو التصرف فيه، أو إدارته، أو حفظه، أو استبداله، أو إيداعه، أو ضمانه، أو استثماره، أو نقله، أو تحويله فإن مجرد العلم بأن المال متحصل من جناية أو جنحة بموجب القانون المصري - لا يكفي لتوافر الجريمة - بل يلزم أن تثبت سلطة الاتهام أن الجاني قصد إخفاء المال، أو تمويه طبيعته، أو مصدره، أو مكانه، أو صاحبه، أو صاحب الحق فيه، أو تغيير حقيقته، أو الحيلولة دون اكتشاف ذلك، أو عرقلة التوصل إلى مرتكب الجريمة المتحصل منها المال، وتنتفي الجريمة إذا عجزت سلطة الاتهام عن إثبات ذلك»[1].

ثالثاً: العقوبة في جريمة غسل الأموال:

نصت المادة (14) من قانون غسل الأموال على أنه: «يعاقب بالسجن مدة لا تجاوز سبع سنوات، وبغرامة تعادل مثلي الأموال محل الجريمة، كل من ارتكب، أو شرع في ارتكاب جريمة غسل الأموال المنصوص عليها في المادة «2» من هذا القانون»[2].

ويحكم في جميع الأحوال بمصادرة الأموال المضبوطة، أو بغرامة إضافية تعادل قيمتها في حالة تعذر ضبطها، أو في حالة التصرف فيها إلى الغير حسن النية.

ويتضح من ذلك تنوع العقوبات في جريمة غسل الأموال:

أ) العقوبات الأصلية:

1 - السجن:

- تعد عقوبة السجن لمدة لا تقل عن ثلاثة سنوات، ولا تزيد عن سبع سنوات هي العقوبة الأصلية المقررة لجريمة غسل الأموال.

---

(1) أشرف توفيق شمس الدين، المرجع السابق، ص 63.

(2) هدى حامد قشقوش، مرجع سابق، ص 36.

- هذا وقد ساوى المشرع بين العقاب على الشروع، وعلى تمام الجريمة، كما قدر عقوبة لجريمة غسل الأموال تزيد كثيراً عن العقوبة المقررة للجريمة الأصلية التي تحصل منها المال غير المشروع، الأمر الذي يشكل مخالفة واضحة للدستور فيما يتعلق بالتناسب بين العقوبة، والجريمة.

- وقد غاب على المشرع المصري في قانون غسل الأموال التنسيق بين نطاق التجريم، والعقاب بين جريمتي غسل الأموال، وإخفاء أشياء متحصله من جناية أو جنحة، فقد نص المشرع في المادة (44) مكرر من قانون العقوبات على أن «كل من أخفى أشياء مسروقة مع علمه بذلك يعاقب بالحبس مع الشغل مدة لا تزيد على سنتين، وإذا كان الجاني يعلم أن الأشياء التي يخفيها تحصلت من جريمة عقوبتها أشد حكم عليه بالعقوبة المقررة لهذه الجريمة».

ونطاق تطبيق هذا النص من الناحية الواقعية من حيث تحديد الجرائم مصدر المال موضوع الإخفاء يتداخل على نحو كبير مع نطاق جريمة غسل الأموال، ويترتب على ذلك أن المشرع قد عطل جزئياً تطبيق المادة (44) مكرر سالفة الذكر، فمن يحوز مالاً متحصلاً من سرقة بقصد إخفاء مصدره فإن فعله يشكل غسلاً لهذا المال، ويعاقب بالعقوبة المقررة له، ولا مجال في هذه الحالة لتطبيق المادة (44) مكرر، إلا إذا كانت عقوبة الجريمة التي تحصل منها المال أشد من العقوبة المقررة لجريمة غسل الأموال ففي هذه الحالة تطبق المادة (44) مكرر عملاً بالمادة (13) من قانون غسل الأموال التي تقضي بعدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات، أو أي قانون آخر، وسوف يفضي عدم التنسيق بين حكم المادة (44) مكرر، وبين جريمة غسل الأموال إلى اعتبار أفعال الإخفاء البسيطة الناتجة من جرائم ضئيلة الأهمية مشكلة لجناية غسل الأموال[1].

---

(1) هدى حامد قشقوش، المرجع السابق، ص 66.

2 - عقوبة الغرامة:

هناك نوعان من الغرامة التي نص الشارع عليها في المادة (14) من قانون غسل الأموال، غرامة كعقوبة أصلية، وغرامة كعقوبة تبعية[1].

أ - الغرامة كعقوبة أصلية:

نصت المادة (14 / 1) من قانون غسل الأموال على أنه «يعاقب بالسجن مدة لا تجاوز سبع سنوات وبغرامة تعادل مثلي الأموال محل الجريمة، كل من ارتكب أو شرع في ارتكاب جريمة غسل الأموال المنصوص عليها في المادة «2» من هذا القانون».

مما يعني أن الغرامة كعقوبة أصلية في جريمة غسل الأموال تكون نسبية بما يعادل ضعف المتحصلات من الجريمة، كما أنها وجوبيه وفقاً لنص الشارع.

هذا، وفي حالة تعدد الجناة تطبق نص المادة (44) من قانون العقوبات التي نصت على أنه: «إذا حكم على جملة متهمين بحكم واحد لجريمة واحدة فاعلين كانوا، أو شركاء، فالغرامات يحكم بها على كل منهم على انفراد، خلافاً للغرامات النسبية فإنهم يكونوا متضامنين في الالتزام بها ما لم ينص في الحكم على خلاف ذلك، الأمر الذي يعني تضامن الجناة في حالة تعددهم - في جريمة غسل الأموال - بالالتزام بالغرامة النسبية المقضي بها كعقوبة أصلية، وجوبية».

4 - الغرامة كعقوبة تبعية:

نصت المادة (14 / 2) من قانون غسيل الأموال على أنه: «ويحكم في جميع الأحوال بمصادرة الأموال المضبوطة، أو بغرامة إضافية تعادل قيمتها في حالة تعذر ضبطها، أو في حالة التصرف فيها إلى الغير حسن النية»[2].

---

(1) ينظر: المادة 14 من قانون غسل الأموال المصري رقم 78 لسنة 2003.

(2) ينظر: المادة 14 / 2 من قانون مكافحة غسل الأموال المصري رقم 78 لسنة 2003.

وطبقاً للنص السابق فقد أوجب المشرع الحكم بالغرامة كعقوبة تبعية في حال تعذر الحكم بالمصادرة.

3 - عقوبة المصادرة:

نصت المادة (14) من قانون غسل الأموال على عقوبة المصادرة كعقوبة وجوبية وهدف المشرع واضح من النص على هذه العقوبة، وهو عدم الإفلات بالأموال التي يجري تبيضها، لأنها عائدات غير مشروعة، وفي النهاية هي حقاً أصيلاً للشعب الأمر الذي يستوجب إعادتها إليه إلا إذا حملت تلك الأموال حقاً للغير حسن النية الذي انتفى علمه بالجريمة، الأمر الذي يستلزم عدم الحكم بعقوبة المصادرة حفاظاً على استقرار المعاملات، وحق هذا الغير حسن النية.

ب - العقوبات التبعية والتكميلية:

نصت المادة (10) من قانون العقوبات على أن «الجنايات في الجرائم المعاقب عليها بالعقوبات الآتية[1]:

الإعدام - السجن المؤبد - السجن المشدد» مما يعني أن جريمة غسل الأموال حسب قانون غسل الأموال، وقانون العقوبات تعد جناية معاقب عليها بالسجن الذي لا تزيد مدته عن سبع سنوات.

كما نصت المادة (25) من قانون العقوبات على أنه[2]:

كل حكم بعقوبة جناية يستلزم حتماً حرمان المحكوم عليه من الحقوق والمزايا الآتية:

- **أولاً:** القبول في أية خدمة في الحكومة مباشرة، أو بصفة متعهد، أو ملتزم أياً كانت أهمية الخدمة.

(1) ينظر: المادة 10 من قانون العقوبات المصري.

(2) أنظر: المادة 25 من قانون العقوبات المصري.

- **ثانياً:** التحلي برتبة، أو نيشان.
- **ثالثاً:** الشهادة أمام المحاكم مدة العقوبة إلا على سبيل الاستدلال.
- **رابعاً:** إدارة أشغالة الخاصة بأمواله، وأملاكه مدة اعتقاله، ويعين قيماً لهذه الإدارة، تقره المحكمة فإذا لم يعينه عينته المحكمة المدنية التابع لها محل إقامته في غرفة مشورتها بناءً على طلب النيابية العمومية أو ذي مصلحة في ذلك، ويجوز للمحكمة أن تلزم القيم الذي تنصبه بتقديم كفالة ويكون القيم الذي تقره المحكمة أو تصبه تابعاً لها في جميع ما يتعلق بقوامته.

ولا يجوز للمحكوم عليه أن يتصرف في أمواله إلا بناء على إذن من المحكمة المدنية المذكورة، وكل التزام يتعهد به دون مراعاة ما تقدم يكون ملغي من ذاته، وترد أموال المحكوم إليه بعد انقضاء مدة عقوبته، أو الإفراج عنه، ويقدم له القيم حساباً عن إدارته.

- **خامساً:** بقاؤه من يوم الحكم عليه نهائياً عضواً في أحد المجالس الحزبية، أو مجالس المديريات، أو المجالس البلدية، أو المحلية، أو أي لجنة عمومية.
- **سادساً:** صلاحيته أبداً لأن يكون عضواً في أحد الهيئات المبينة بالفقرة الخامسة، أو أن يكون خبيراً أو شاهداً في العقود إذا حكم عليه نهائياً بعقوبة السجن المؤبد أو السجن المشدد، مما يعني أن الحكم بالعقوبات التبعية سيكون وجوبياً في جريمة غسل الأموال.

- الصلة بين قانون الكسب غير المشروع ومكافحة غسل الأموال:

كثيراً من عمليات غسل الأموال يشارك أو يتواطأ فيها بعض الموظفين العاملين في البنوك العامة، والأجهزة الحكومية ذات الصلة بالمعاملات المالية، والاقتصادية مقابل الحصول على رشاوى، وعمولات تذهب إلى حسابات سرية في

الداخل والخارج، وفي هذه الحالة يمكن سؤال مثل هذا الموظف عن مصدر أمواله، والثروات الهائلة التي لا تتناسب مع دخله من الوظيفة العامة، وعند قيام جهاز الكسب غير المشروع بالبحث، والتحري عن مصدر ثرواته، وأمواله يمكن الكشف عن عدم مشروعية ما اكتسبه، وإحالته إلى المحكمة المختصة، ورد هذه الأموال التي تحصل عليها بطريق غير مشروع[1].

وعلى ذلك فإن قانون الكسب غير المشروع يعد بمثابة أداه هامة، وفعالة للكشف عن جرائم غسل الأموال، حيث أن أغلب جرائم غسل الأموال يشارك فيها موظف عمومي مرتشي استغل عملة لتسهيل عمليات الغسل للأموال غير المشروعة، وكلما زادت فاعلية قانون الكسب غير المشروع، وإدارة الكسب غير المشروع، كلما انكشفت الكثير من جرائم غسل الأموال.

الفرع الثالث

قانون الشفافية

تحظى الشفافية بأهمية بالغة سواء على الصعيد الدولي، أو الوطني، حيث تعد الخطوة الأولى أمام أي دولة تسعى للسير نحو الديمقراطية، والقضاء على مظاهر الفساد، وكافه صوره، وأشكاله، فالشفافية تعمل على تقليل الغموض، والضبابية، وتساهم في القضاء على الفساد، وغموض التشريعات، فغياب الشفافية يؤدي إلى غموض التشريعات، وهو ما يسمح للموظف بالقيام بتفسيرها وفقاً لأهوائه الشخصية، مما يفتح الباب على مصرعيه لخطر الشخصنة في التعامل، وإساءة استخدام التشريعات.

---

(1) إبراهيم عيد نائل، مرجع سابق، ص 108 وما بعدها.

ولا شك من أن كافة ما تتخذه الإدارة من قرارات يتعين أن تبتغي بها الصالح العام، وأن تأتي هذه القرارات مراعية مصلحة المواطن في المقام الأول، ومن ثم فينشأ حق المواطن في مراقبة، وفهم، وتقييم القرارات المتخذة من قبل المسئولين، وهو ما لا يتحقق إلا إذا أتيحت له فرصة الاطلاع على الوثائق، والمستندات الإدارية.

إن إتباع مبدأ سرية العمل الحكومي، يفتح الباب أمام الممارسات الفاسدة، والعمولات والرشاوى، طالما أن ممارسة العمل الحكومي يتم بعيداً عن رقابة الرأي العام. فالسرية تعد البيئة الأكثر ملائمة لكافة صور الفساد من رشاوى، وعمولات، ووساطة، ومحسوبية، ولقد أدركت أغلب الدول الأهمية التي يمثلها مبدأ الشفافية، وخاصة في القطاع الحكومي، وأنه بمثابة خطوة أوليه نحو مجتمع ديمقراطي أكثر استطاعة على محاربة الفساد، واقتلاعه من جذوره، ولقد عني المشرع المصري مؤخراً بالنص على هذا المبدأ، واعتبره من المبادئ الدستورية حيث تضمنه دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2012 في المادة (47) تقرر بأن «الحصول على المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق والإفصاح عنها وتداولها حق تكفله الدولة لكل مواطن، بما لا يمس حريته الخاصة وحقوق الآخرين وألا يتعارض مع الأمن القومي» كما نص كذلك الدستور الحالي (2014) لأول مرة صراحة في المادة (68) منه بنصها: «إن المعلومات والبيانات، والإحصاءات، والوثائق الرسمية ملك الشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها، وإتاحتها للمواطنين بكل شفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها، وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات، أو إعطاء معلومة مغلوطة عمداً».

وتطبيقاً لذلك تم إعداد مشروعين لقانون الشفافية: إحداهما قام بإعداده لجنة التشريعات بوزارة الاتصالات، وتكنولوجيا المعلومات، وأخر قامت بإعداده لجنة التشريع بوزارة العدل، غير أن المشروع المقدم من وزارة الاتصالات لم يلقى قبولاً على المستوى الدولي، أو المحلي، بعكس المشروع المقدم من وزارة العدل الذي

يلق قبولاً دولياً، ومحلياً منذ أن تم الإعلان عنه في سبتمبر 2013، وتبين اتفاقه مع الدستور المصري الجديد[1].

وجدير بالذكر أن حق الحصول على المعلومة يعد من الحقوق الإنسانية الشمولية، التي لا يستغنى عنها إي إنسان، حيث يعد من العوامل الإنسانية المشتركة بين جميع الناس، مما جعل الفكر الإنساني يتعامل معها على إنها من مفردات حقوق الإنسان[2].

أحكام مشروعية قانون حرية تداول المعلومات المقدم من وزارة العدل:

إن مشروع قانون حرية تداول المعلومات المقدم من وزارة العدل يضع نهاية لمرحلة سرية الإدارة في مصر، ولقد تم عرضه على منظمات المجتمع المدني، والجهات، والهيئات المعنية، وخبراء دوليين، وأشاد الجميع بهذا المشروع، لما يتضمنه من أحكام، وقواعد تجعل مصر في مصاف الدول المتقدمة محتله المركز الثامن في مكافحة الفساد، وإقرار الحق في المعلومات باعتباره حقاً أساسياً لكل مواطن[3] وبناءً على ذلك فإننا سنعرض لنطاق تطبيق هذا المشروع من حيث المخاطبين بأحكامه، والمستفيدين منه، والبيانات، والمعلومات الواجب الاطلاع عليها.

النطاق الشخصي لمشروع قانون الحق في المعلومات:

على غرار النهج الذي اتبعه المشرع الفرنسي في قانون 17 يوليو 1978 المعدل بمقتضى قانون 12 إبريل 2000 بشأن الاطلاع على الوثائق الإدارية حيث حدد الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون بنصه «يلتزم بأحكام هذا القانون كل من الجهات الإدارية بالدولة، والجماعات المحلية، والمؤسسات العامة ذات الصفة

(1) شريف يوسف خاطر، حرية تداول المعلومات بين المنع والإباحة، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، 2015، ص 14.

(2) سالم روضان الموسري، دور القانون والقضاء في مكافحة الفساد، ط 2، مكتبة صباح بغداد، 2011، ص 61.

(3) شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص 98.

الإدارية، ومنظمات التأمين الاجتماعي، والمنظمات الأخرى التي تتولى إدارة مرافق عامة ذات طبيعة إدارية»[1] فقد جاء مشروع القانون المقدم من وزارة العدل محدداً للجهات المخاطبة بأحكامه.

1 - الملتزمون بأحكام هذا القانون:

يخضع لأحكام مشروع قانون الحق في المعلومات المقدم من وزارة العدل وفقاً للمادة الأولى منه كلاً من[2]:

- السلطات العامة والوزارات، وأجهزة الدولة الإدارية، والهيئات العامة، وسائر الأشخاص الاعتبارية العامة عدا ما يستثنى منها بنص في هذا القانون.

- وحدات الإدارة المحلية.

- الأشخاص الاعتبارية الخاصة المملوكة للدولة، أو التي تساهم الدولة فيها أو تتولى الإشراف، أو الرقابة عليها.

- الجهات التي تخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

وتقضي المادة الرابعة من أحكام هذا المشروع بأنه على الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون العمل على تدوين جميع أعمالها وتسجيلها، وذلك بأية وسيلة من الوسائل، والاحتفاظ بمستنداتها، وصيانتها، والقيام بتصنيفها، وفهرستها على النحو، وبالوسيلة التي تتيح الوصول إلى المعلومات في فترة زمنية معقولة.

---

(1) Boissard, Quelles sont les obligations des collectivés territoriales en matiére dé communication de documents?, Gaz. Cens, 2003, P. 56.

(2) شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص 108 وما بعدها.

- **المستفيدون من أحكام هذا القانون:**

لقد حددت المادة الثانية من مشروع قانون الحق في المعلومات المقدم من وزارة العدل المستفيدين من أحكام هذا القانون بنصها: «المعلومات ملك الشعب، وتكفل الدولة للكافة الحق في الحصول عليها وفقاً للقواعد والضوابط، والشروط، والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، صوناً لحق الإنسان في المعرفة، وإتاحة الحق في الرقابة على الدولة، وتعزيزاً للشفافية والمساءلة، ومكافحة الفساد»[1].

- **النطاق الموضوعي لقانون الحق في الاطلاع:**

لقد حدد المشرع الفرنسي في قانون 17 يوليو 1978 محل الحق في الوثائق الإدارية، عدا ما استثناه منها القانون، فالصفة الإدارية للوثيقة تعد شرطاً أساسياً لممارسة الحق في الاطلاع عليها[2].

أما طبقاً لأحكام مشروع القانون المقدم من وزارة العدل تقضي المادتان الأولى، والثانية، منه أنه في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالمعلومات «المعلومات، والبيانات، والإحصاءات، والوثائق المحفوظة بأية وسيلة لدى الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون، ويقصد بالمجلس (المجلس القومي للمعلومات)».

- **الوثائق المستثناة بنص القانون من الحق في الاطلاع:**

لقد نظمت المادة (32، 33) من مشروع القانون المقدم من وزارة العدل الحالات الاستثنائية التي لا يجوز فيها الاطلاع على المعلومات[3].

---

(1) شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص 118.

(2) F. llorens et P. Soler - couteaux, la notion de Caractére if nominate d' un document administratife. Absence d' atteinte â la vie privée en cas de communication de cé dernier, Recuiel Dalloz, 1991, P. 133.

(3) شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص 164 وما بعدها.

حيث تقضي المادة (32) بأنه: «لا يخضع لأحكام هذا القانون جهاز المخابرات العامة، وجهاز المخابرات العسكرية، وكذلك ما يبعث به أيهما من المعلومات إلى أي من الجهات الخاضعة لهذا القانون».

كما تقضي المادة (33) بأن يُرفض الطلب المقدم للحصول على أي من المعلومات الآتية، أو الاطلاع عليها:

1 - المعلومات التي من شأن الحصول، أو الاطلاع عليها الإضرار بالأمن، أو الاقتصاد القومي للدولة، أو بأي من علاقتها الدولية، أو بمصالحها التجارية، أو بشئون الدفاع، أو بالشئون العسكرية، ويصدر باعتبار المعلومات من هذا القبيل قراراً من السلطة، أو الجهة المختصة.

2 - المعلومات التي تمس حرمة الحياة الخاصة.

3 - المعلومات التي لا يجوز الإفصاح عنها بموجب اتفاق بين الجهة، وبين الغير، أو التي تحتوي على أسرار تجارية، أو مهنية لطرف ثالث، ويكون من شأن الإفصاح عنها الإضرار بمصالحه التجارية، أو المالية وذلك ما لم يقبل صاحب الشأن كتابة الكشف عنها.

4 - إذا كان يمنع من الإفصاح التزام تفرضه القوانين، أو الاتفاقيات الدولية النافذة ما لم يقبل ذو الشأن كتابة الكشف عنها.

5 - المعلومات التي تتعلق بسياسات أو قرارات، أو تجارب، أو اختبارات، في مرحلة التحضير، والإعداد، وكان من شأن الإفصاح المبكر عنها أن يؤدي إلى أن تفقد السياسة، أو القرار، أو التجربة أو الاختبارات فعاليتها.

6 - المعلومات التي من شأن الإفصاح عنها الإخلال بحسن إدارة العدالة، أو الإضرار بسير التحقيقات، أو إعاقة ملاحقة الجناة، أو القبض عليهم، أو تعريض حياة الأشخاص، أو أمنهم للخطر[1].

---

(1) شريف يوسف خضر، المرجع السابق، ص 164.

كذلك هناك عدد من القوانين الخاصة تحظر الإفصاح عن تداول المعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة، وبعض الأجهزة الأمنية، كالمخابرات العامة، ومن أبرزها القانون 313 لسنة 1956، والمعدل بالقانون 14 لسنة 1967 بحظر نشر أي أخبار عن القوات المسلحة، وقد ارتكب المشرع في هذا القانون، وتعديلاته خطأً فادحاً، حيث ذهب بعض الفقه القانوني في مصر إلى التفرقة بين الأخبار، والمعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة، حيث ذهب البعض إلى القول بأن الأخبار هي الروايات التي يتناقلها الناس عن كل ما يمس الشئون العسكرية كانسحاب الجيش مثلاً، أما المعلومات هي كل ما يتعلق بتشكيل الجيش، وعتاده، وتموينه، ونحوه[1].

والواقع أننا نؤيد موقف المشرع الدستوري المصري فيما انتهجه من النص صراحة على مبدأ الشفافية، وحرية تداول المعلومات، إذ أن الحق في الاطلاع يعد من الحقوق الأساسية للإنسان، فهو وثيق الصلة بحرية التعبير، والحق في الاتصال، والحق في المعرفة، ويرتبط بالحق في التنمية، والحق في الحياة، مما يجعل لهذا الحق قيمة دستورية لا تنكر، كما أن تشريع قانون للشفافية مستقلاً بنظام حق الاطلاع على الوثائق الإدارية، والبيانات، والمعلومات، من شأنه أن يسهم بشكل أكثر فاعلية في القضاء على الفساد بأشكاله، وصوره المختلفة، وخاصة ما يتعلق منه بالنشاط الإداري في الدولة.

---

(1) محمد عبد اللطيف عبد العال، الحظر والرقابة على النشر في القانون الجنائي المصري، دراسة تأصيلية تحليلية، دار النهضة العربية، 1998، ص 85.

المطلب الثاني

الأجهزة الوطنية العاملة في مجال مكافحة الفساد في مصر

تستلزم مكافحة الفساد المالي، والإداري تضافر جهود العديد من الأجهزة، والهيئات العامة التي تمارس دور رقابي على أعمال الإدارة، وتهدف إلى كشف جرائم الفساد المالي، والإداري، فضلاً عن مواجهتها بما يضمن ليس فقط كشف مرتكبي تلك الجرائم، وتقديمهم للمحاكمة، وإنما أيضاً منع ارتكابها في المستقبل، والقضاء على مختلف صور الفساد ومظاهرة.

والواقع أنه لا يوجد جهاز مختص بمكافحة الفساد في مصر، وإنما هناك العديد من الأجهزة التي تواجهه، وتكافح الفساد ففضلاً عن الدور الذي يلعبه البرلمان في هذا الصدد، وكذلك الدور البارز للمؤسسات القضائية، وخاصة النيابة الإدارية، فإن هناك العديد من الأجهزة والهيئات الرقابية المستقلة التابعة للسلطة التنفيذية، والتي تمارس دور كبير، وفعال في مجال مكافحة الفساد المالي، والإداري، ولعل أبرز هذه الأجهزة الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية، وأيضاً جهاز الكسب غير المشروع، وهيئة النيابة الإدارية، والإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة.

وتأسيساً على ما سبق، سنكتفي بالإشارة إلى الدور الرقابي لكل من الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية، وجهاز الكسب غير المشروع.

الفرع الأول

الجهاز المركزي للمحاسبات

قد حددت المادة الأولى من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لسنة 1988 الهدف من إنشاء هذا الجهاز بنصها أن «الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تلحق بمجلس الشعب، وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة، وعلى أموال الأشخاص العامة الأخرى، وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون»[1].

ويمارس الجهاز الأنواع الآتية من الرقابة[2]:

- الرقابة المالية بشقيها المحاسبي، والقانوني.
- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.
- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.

• **الاختصاصات الرقابية للجهاز:**

وردت الاختصاصات الرقابية للجهاز المركزي للمحاسبات في القانون رقم 144 لسنة 1988 على النحو التالي:

- يختص الجهاز بفحص ومراجعة أعمال، وحسابات، أي جهة يعهد إليه بمراجعتها، أو فحصها من رئيس الجمهورية، أو مجلس النواب، أو رئيس مجلس الوزراء، ويبلغ الجهاز نتيجة فحصه للجهات طالبة الفحص.

---

(1) بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية، والتشريع المقارن، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2012، ص 472.

(2) صلاح الدين فوزي، المدخل العلمي في الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 259.

- ولمجلس النواب أن يكلف الجهاز المركزي للمحاسبات بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية، أو أي جهاز تنفيذي، أو إداري، أو إحدى الهيئات، أو المؤسسات العامة، أو إحدى شركات القطاع العام، أو الجمعيات التعاونية، أو المنظمات الجماهيرية التي تخضع لإشراف الدولة، أو أي مشروع من المشروعات التي تسهم الدولة فيها، أو تتولى إعانتها، أو تضمن حد أدنى لأرباحها، أو أي مشروع يقوم على التزامات بمرفق عام، أو أي عملية، أو نشاط تقوم به إحدى هذه الجهات، ويتولى الجهاز إعداد تقارير خاصة عن المهام التي كلف بها المجلس متضمنة حقيقة الأوضاع المالية والاقتصادية التي تناولها الفحص.

- كما يجوز للمجلس أن يكلف الجهاز بإعداد تقارير عن نتائج متابعته لتنفيذ الخطة، وما تم تحقيقه من أهدافها، وأن يطلب منه إبداء الرأي في تقارير المتابعة التي تعدها وزارة التخطيط.

- كما يباشر الجهاز اختصاصاته في الرقابة المالية بشقيها المحاسبي، والقانوني، والرقابة على الأداء، والرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية، وهو يقوم في سبيل ذلك بالآتي[1]:

أ) الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الحكم المحلي، والهيئات العامة الخدمية، والأحزاب، والنقابات، والاتحادات، وللجهاز على الأخص في سبيل تحقيق ذلك ما يلي:

1 - مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة في ناحيتي الإيرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالمراجعة، والتفتيش على مستندات، ودفاتر، وسجلات المتحصلات، والمستحقات العامة، والمصروفات العامة، والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود المحاسبية الخاصة بالتحصيل، أو الصرف

(1) صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص 260.

تمت بطريقة سليمة، وفقاً للقوانين واللوائح المحاسبية، والمالية المقررة، والقواعد العامة للموازنة العامة.

2 - مراجعة حسابات المعاشات، والمكافآت، وصرفيات التأمين، والضمان الاجتماعي، والإعانات، والتثبت من مطابقتها للقانون، واللوائح المنظمة لها.

3 - مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات الخاضعة لرقابة الجهاز فيما يتعلق بالتعينات، والمرتبات، والأجور، والترقيات، والعلاوات، وبدل السفر، ومصاريف الانتقال، وما في حكمها، للتثبت من مطابقتها للموازنة العامة، والقوانين واللوائح والقرارات.

4 - مراجعة حسابات التسوية، والحسابات الجارية، والحسابات الوسيطة، والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها، ومن أن أرقامها مقيدة في الحسابات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية(1).

5 - مراجعة السلف، والقروض، والتسهيلات الائتمانية التي عقدتها الدولة، وما يقتضي ذلك من التأكد من توريد أصل السلفة، وفوائدها إلى خزانة الدولة في حالة الإقراض، وكذا سداد الدولة في حالة الإقراض.

6 - مراجعة المنح، والهبات، والتبرعات من جهات أجنبية، أو دولية للتأكد من اتفاقها مع القوانين، واللوائح، ومراعاتها للقواعد المعمول بها، والشروط الواردة في اتفاقياتها أو عقودها.

7 - بحث حال المخازن، وفحص دفاترها، وسجلاتها، ومستندات التوريد، والصرف بها، ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس.

---

(1) محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديربي، مرجع سابق، ص 74.

8 - فحص سجلات ودفاتر، ومستندات التحصيل، والصرف، وكشف وقائع الاختلاس، والإهمال، والمخالفات المالية، وبحث بواعثها، وأنظمة العمل التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها.

9 - مراجعة الحسابات الختامية لمختلف الوحدات الحسابية، وكذلك مراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة.

ب) الرقابة على الهيئات العامة الاقتصادية، والمؤسسات العامة، وهيئات القطاع العام، وشركاته، والمنشآت، والجمعيات التعاونية لأي منها، والشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام، والتي يساهم فيها شخص عام، أو شركة قطاع عام، أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن 25 % من رأسمالها، وكذلك المؤسسات الصحفية القومية، والصحف الحزبية، والنقابات والهيئات الأخرى المنصوص عليها في المادة الثالثة من القانون رقم 144 لسنة 1988 بشأن قانون الجهاز المركزي للمحاسبات[1].

أما المخالفات التي يرصدها الجهاز فهي مخالفات مالية وإدارية، ويعتبر في حكم المخالفات المالية ما يلي[2]:

1 - عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود، أو الاتفاقات أو المناقصات التي يلزم موافاته بها.

2 - عدم موافاة الجهاز بالحسابات، ونتائج الأعمال، والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة، أو بما يطلبه من أوراق، أو بيانات، أو قرارات، أو محاضر جلسات، أو وثائق، أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها، أو مراجعتها، أو الاطلاع عليها طبقاً للقانون.

---

(1) صلاح الدين فوزي، مرجع سابق، ص 262.

(2) محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديربي، مرجع سابق، ص 76.

كما يعتبر من المخالفات الإدارية في تطبيق أحكام قانون الجهاز المركزي للمحاسبات ما يلي[1]:

1 - عدم الرد على ملاحظات الجهاز، أو مكاتباته بصفة عامة، أو التأخير في الرد عليها في المواعيد المقررة بغير عذر مقبول، ويعتبر في حكم عدم الرد أن يجيب العامل المختص إجابة الغرض منها المماطلة، والتسويف.

2 - عدم إخطار الجهاز بالأحكام، والقرارات الإدارية الصادرة بشأن المخالفات المالية خلال المدة المحددة لذلك.

3 - التأخير دون مبرر في إبلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد بما تتخذه الجهة المختصة في شأن المخالفة المالية التي تبلغ إليها بمعرفة الجهاز.

الفرع الثاني

هيئة الرقابة الإدارية

تعد هيئة الرقابة الإدارية من أبرز الهيئات الرقابية على عمل الجهاز الإداري في مصر وهي هيئة مستقلة تابعة لرئيس مجلس الوزراء.

- **اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية:**

- لحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج، والكشف عن العيوب المتعلقة بالنظم الإدارية، والفنية، والمالية، التي تعرقل السير المنظم للأجهزة العامة، واقتراح وسائل حلها، والتغلب عليها[2].

---

(1) صلاح الدين فوزي، مرجع سابق، ص 272.

(2) بلال أمين زين الدين، مرجع سابق، ص 474.

- بحث شكاوى، وبلاغات المواطنين الخاصة بوجود مخالفات للقوانين[1] والتي تتعلق بحالات الفساد الإداري كالإهمال، والتراخي في أداء المهام، والأعمال العامة، أو أدائها بشكل غير سليم، أو عدم القيام بواجبات الوظيفة العامة، وغيرها من صور وحالات الفساد الإداري الأخرى الأقل، والأشد جسامة، وبحث ودراسة ما تنشره الصحف اليومية، والبرامج الإعلامية من شكاوى، وبلاغات، وتحقيقات تتناول تفشي وانتشار حالات الفساد الإداري المتعددة في خلايا الوحدات، والهيئات، والمؤسسات التابعة للجهاز الإداري للدولة، وكذلك حالات الإهمال، والروتين، والسقوط الوظيفي، ومتابعة ما تقترحه هذه الصحف، ووسائل الإعلام الأخرى من حلول لمعالجة هذه الظاهرة[2].

- متابعة تنفيذ القانون، واللوائح، والتأكد من أن اللوائح، والقرارات التنظيمية، والفردية السارية تفي بتحقيق الأغراض، والمصالح العامة، والخاصة.

- ضبط أي من حالات الفساد الإداري الجنائية من اختلاسات واستيلاء على المال العام وإهداره، والتربح من وراء الوظيفة العامة، والرشوة، واستغلال النفوذ، وغيرها من جرائم الفساد سواء أكانت مالية، أو إدارية، كالإهمال، والتقصير، والتراخي في أداء المهام، والأعمال التي تدخل في نطاق الوظيفة العامة، أو عدم القيام بها، أو غيرها من صور، وحالات الفساد التي تتعلق بالإهمال، أو التقصير، أو عدم طاعة الرؤساء[3].

- جمع البيانات والإحصاءات عن وقائع الكسب غير المشروع، والتي تكلفها بها إدارة الكسب غير المشروع.

(1) صلاح الدين فوزي، مرجع سابق، ص 274.

(2) بلال أمين زين الدين، مرجع سابق، ص 474.

(3) بلال أمين زين الدين، المرجع السابق.

- إخطار النيابة الإدارية بما يتكشف لها من حالات الفساد الإداري التي أشرنا إليها وإخطار النيابة العامة بحالات الفساد الإداري ذات الصفة الجنائية، والوقائع الجنائية اللازمة لإجراءات التحقيق.

- **السلطات الممنوحة لهيئة الرقابة الإدارية:**

لهيئة الرقابة الإدارية عند مباشرة أعمالها أن تباشر السلطات الآتية[1]:

1 - طلب الملفات والبيانات، والمعلومات التي يلزم الاطلاع عليها، والتحفظ عليها، حتى ولو كانت هذه المعلومات، والبيانات تتسم بالسرية.

2 - طلب وقف الموظف الآثم عن عمله، أو إبعاده عن عمله مؤقتاً بقرار من رئيس مجلس الوزراء.

3 - استدعاء من ترى سماع أقواله، وأن تجري التحريات السرية بوسائلها المختلفة، فإن أسفرت التحريات، والمراقبة عن أمور تستوجب التحقيق تحال الأوراق إلى جهة التحقيق سواء أكانت النيابة الإدارية، أو النيابة العامة بحسب الأحوال.

4 - لها كافة السلطات المنوطة بمأموري الضبط القضائي في سائر أنحاء الجمهورية في نطاق المهام، والأعمال الموكلة له.

---

(1) بدر محمد السيد إسماعيل القزاز، دور الإدارة الإلكترونية في محاربة الفساد الإداري، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015، ص 284.

الفرع الثالث

إدارة الكسب غير المشروع

لقد نصت المادة السادسة من القانون رقم 62 لسنة 1975 بشأن الكسب غير المشروع على أنه «تنشأ بوزارة العدل إدارة تسمى إدارة الكسب غير المشروع تشكل من مدير يختار من بين مستشاري محاكم الاستئناف، ومن عدد كاف من الرؤساء بالمحاكم الابتدائية يندبون طبقاً لأحكام قانون السلطة القضائية».

ونصت المادة الخامسة من القانون ذاته على أن تشكيل هيئات الفحص، والتحقيق يكون على النحو التالي:

أ - هيئة، أو أكثر تشكل كل منها من خمسة من مستشاري محكمة النقض يختارون في بداية العام القضائي بطريق القرعة، وتختص هذه الهيئة بالفحص، والتحقيق بالنسبة لرئيس الجمهورية، ونوابه، ورئيس مجلس الشعب، ورئيس مجلس بمحاكم الوزراء، ونوابه، ومن هم في درجتهم، والوزراء، ونوابهم، وأعضاء مجلس الشعب، والاستئناف، وذلك بالنسبة إلى من في درجة الوزير، ونائب الوزير، والفئة الممتازة، ووكلاء الوزارات ومن في درجتهم.

ب - هيئات يصدر بتشكيلها قرار من وزير العدل، وتتألف كل منها من مستشار، وذلك بالنسبة لباقي الخاضعين لأحكام هذا القانون.

- **اختصاصات إدارة الكسب غير المشروع:**

أشارت الفقرة الثانية من المادة السادسة من قانون الكسب غير المشروع إلى اختصاص إدارة الكسب غير المشروع كما تناولت اللائحة التنفيذية في مواد عديدة من الأعمال ما يدخل في اختصاص إدارة الكسب غير المشروع، وفيما يلي نعرض لأهم اختصاصات إدارة الكسب غير المشروع.

أولاً: اختصاصات الرقابة:

لقد وردت تلك الاختصاصات في مواد قانون الكسب غير المشروع، أو لائحته التنفيذية على ما نعرض له فيما يلي[1]:

1 - حصر المخاطبين بأحكامه، والمكلفين بتقديم إقرار الذمة المالية، وقد حددت اللائحة التنفيذية جهات عديدة تقدم لها إقرارات الذمة المالية من الأشخاص الخاضعين لها، والرقابة على مباشرة تلك الجهات للواجب الذي يقع على عاتقها، وكذلك تنفيذ المكلفين لما يقتضيه القانون تستلزم معرفة إدارة الكسب غير المشروع بهذا الفريق الأخير.

فنصت المادة الثامنة من القانون على أنه يجب على الجهات التي تحددها اللائحة التنفيذية أن تقدم إلى إدارة الكسب غير المشروع خلال شهر يناير من كل عام بياناً بأسماء الأشخاص التابعين لها، والذين يلتزمون خلال العام بتقديم إقرارات الذمة المالية، والتاريخ المحدد لتقديمها.

2 - ألزمت إدارة الكسب غير المشروع الجهات المختصة بتلقي الإقرارات الإعلان عن مواعيد تحرير إقرارات الذمة، وتنبيه الخاضعين لأحكام القانون بتلك المواعيد.

3 - يأتي بعد ذلك دور الجهات التي حددتها اللائحة في تلقي إقرارات الذمة المالية، ثم إرسالها إلى إدارة الكسب غير المشروع.

4 - أوجب المشرع على الخاضعين لأحكام قانون الكسب غير المشروع إخطار إدارة الكسب غير المشروع بالتصرفات المالية، في محاولة منه للكشف عن عناصر ثروتهم.

(1) حسن صادق المرصفاوي، مرجع سابق، ص 164.

ثانياً: اختصاصات المعرفة:

أجملت هذه الاختصاصات الفقرة الثانية من المادة السادسة بنصها: «تختص هذه الإدارة بطلب البيانات، والإيضاحات المتعلقة بالشكاوى، ومعاونة الهيئات المنصوص عليها في المادة (5) بالقيام بمهامها»[1].

كما يجب على الجهات المختصة بتلقي الإقرارات إعداد ملف خاص لكل من الخاضعين لأحكام القانون رقم 62 لسنة 1975، ويوضع في هذا الملف ما يقدم من إقرارات أو يحال من بيانات أو إخطارات ويلحق بملف الخدمة إن وجد[2].

اختصاصات ذات صبغة قضائية:

يشكل جهاز إدارة الكسب غير المشروع من مستشار يتولى رئاسته، وعدد من رؤساء المحاكم يعاونوه، ورغم هذه الصبغة القضائية إلا أن المشرع لم يمنح له أي اختصاصات قضائية، وإنما جعل منه السبيل إلى الجهات القضائية، ويمكن حصر هذه الاختصاصات في الآتي[3]:

1 - في حالة تخلف الأشخاص الخاضعين لأحكام القانون عن تقديم إقراراتهم في المواعيد المحددة للجهات المختصة، فإن اللائحة التنفيذية فرضت على هذه الجهات إخطار إدارة الكسب غير المشروع بأسمائهم، وذلك خلال شهر من تاريخ انتهاء تلك المواعيد[4] ولما كان عدم تقديم إقرارات الذمة في المواعيد القانونية يشكل جريمة، وفقاً لنص المادة (20) من هذا القانون، فإنه يجب على إدارة الكسب غير المشروع إبلاغ النيابة العامة عن واقعة التخلف عن تقديم الإقرار، لإجراء شئونها فيه.

(1) المرجع السابق، ص 167.
(2) المادة (7) الفقرة الثانية من اللائحة التنفيذية لقانون الكسب غير المشروع المصري 62 لسنة 1957.
(3) حسن صادق المرصفاوي، مرجع سابق، ص 170.
(4) المادة (5) الفقرة الثانية من اللائحة التنفيذية لقانون الكسب غير المشروع المصري 62 لسنة 1957.

2 - الأمر بالمنع من التصرف في الأموال، خول المشرع الجهة المختصة بالتحقيق الحق في أن تأمر بمنع المتهم، أو زوجته، أو أولاده القصر من التصرف في أموالهم كلها، أو بعضها، ومن الطبيعي أن يتظلم من صدر ضده الأمر للجهة التي يحددها القانون إلا أن المشرع تبسيطاً في الإجراءات أوجب على إدارة الكسب غير المشروع أن تعرض الأمر في ميعاد لا يجاوز ثلاثون يوماً من تاريخ صدوره على محكمة الجنايات المختصة.

3 - عدم وجود وجه لإقامة الدعوى: إذا رأت هيئة الفحص والتحقيق بعد التحقيق، عدم كفاية الأدلة، فإنها تصدر أمراً بعدم وجود وجه لإقامة الدعوى، ولما كان هذا الأمر صادر في واقعة إن صح ثبوتها فإنها تشكل جريمة، فإن النيابة العامة يكون لها التظلم من هذا الأمر، وتلتزم إدارة الكسب غير المشروع بإخطار النيابة العامة بالأمر الصادر منها بألا وجه لإقامة الدعوى، وإذا ظهرت أدلة جديدة من شأنها تقوية الأدلة التي كانت قائمة من قبل بعد صدور الأمر بألا وجه لإقامة الدعوى، فيجوز لهيئة الفحص والتحقيق إعادة التحقيق والفحص من جديد.

المبحث الثاني

مواجهة الفساد المالي، والإداري في التشريع العراقي

لم يكن العراق أكثر حظاً من مصر، والعديد من البلدان التي استشري فيها الفساد بصوره، وأشكاله، وهو ما دفع المشرع العراقي في محاولة منه لمواجهة هذه الظاهرة، والحد من آثارها المدمرة على المجتمع، والبنيان الإداري للدولة إلى التدخل في مناسبات عدة بالتشريعات اللازمة لإعادة الأمور إلى نصابها الصحيح وسواء أكانت تشريعات جنائية، أم غير جنائية، ولقد تضمنت نصوص قانون العقوبات العديد منها، والتي تقوم بتجريم الرشوة، واختلاس المال العام، والاستيلاء عليه، وجريمة الوساطة، والمحسوبية، وغيرها، وقد سبق وأن أشرنا إليهما في الباب الأول، لذا فإننا سوف نحيل إلى ما سبق وأن أشرنا إليه في هذا الصدد، كما أن المشرع العراقي قد وضع إجراءات خاصة بجرائم الفساد المالي، والإداري في قانون أصول المحاكمات الجزائية، لتسهيل عملية الكشف عن جرائم الفساد، أيضاً هناك قوانين أخرى تم تشريعها من قبل المشرع العراقي، بهدف مواجهة الفساد، ومنها قانون ديوان الرقابة المالية، وكذلك قانون هيئة النزاهة.

فضلاً عن ذلك فقد تم إنشاء أجهزة، وهيئات مستقلة تمارس الدور الرقابي وتهدف إلى مواجهة الفساد المالي، والإداري، ونشير لأبرزها، وهي هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، والمفتشون العموميون.

وتأسيساً على ما سبق، فإننا نتناول في هذا المبحث من خلال مطلبين: نتناول في الأول الإطار القانوني لمحاربة الفساد في العراق، أما الثاني فنتناول الأجهزة الوطنية العاملة في مجال مكافحة الفساد.

المطلب الأول

الإطار القانوني لمكافحة الفساد في العراق

لقد عنى المشرع العراقي بظاهرة الفساد المالي، والإداري، فسن العديد من التشريعات سواء أكانت جنائية، أم غير جنائية في محاولة منه للقضاء على هذه الظاهرة، وتطهير البنيان الحكومي من هذا الداء الذي استشرى في جميع أركانه، وسواء كانت هذه التشريعات تتضمن قواعد موضوعية، أم قواعد إجرائية، ومنها ما يدخل ضمن نصوص قانون العقوبات مثل جريمة الرشوة، والاختلاس، والاستيلاء على المال العام، وغيرها، وقد سبق وأن أشرنا إليها، لذا نكتفي بما سبق عرضه في هذا الصدد، ومن القواعد الموضوعية ما تم وضعه بتشريع مستقل كقانون مكافحة غسل الأموال، وعلى الجانب الإجرائي نجد الإجراءات التي تضمنتها نصوص قانون أصول المحاكمات الجزائية، حيث أن دعوى الفساد الحكومي كأية دعوى جنائية تحرك بذات الطريقة التي تحرك بها الأخيرة، ونخصص هذا المطلب لكل من قانون مكافحة غسل الأموال العراقي في فرع أول، والقواعد الإجرائية لمكافحة الفساد في فرع ثان.

الفرع الأول

قانون مكافحة غسل الأموال

أخذ المشرع العراقي بالمفهوم الواسع لجريمة غسل الأموال، حيث نصت المادة الثالثة من قانون مكافحة غسل الأموال الصادر بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 93 لسنة 2004 على أن غسل الأموال هو «كل من يدير، أو يحاول أن يدير تعاملاً مالياً، ليوظف عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني عارفاً بأن

المال المستخدم هو عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني، أو كل من ينقل، أو يرسل، أو يحيل وسيلة نقدية، أو مبالغ تمثل عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني عارفاً بأن هذه الوسيلة النقدية، أو المال يمثل عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني».

- أركان جريمة غسل الأموال:

جريمة غسل الأموال مثلها مثل سائر الجرائم تقوم بتوافر ركنين، الركن المادي، والركن المعنوي، ونشير لكل منهما وفقاً للقانون العراقي على النحو التالي:

أولاً: الركن المعنوي:

إن الغاية من جريمة غسل الأموال هي إضفاء طابع المشروعية لأموال تم الحصول عليها بطريقة غير مشروعة، وهو ما يفترض لقيامها وجود جريمة أخرى أولية، تتمثل في الجريمة مصدر الأموال المراد غسلها، كما لو كانت الأموال جاءت من جريمة الإتجار في المخدرات، أو ناتج لجريمة الرشوة، أو الاختلاس، وغيرهما، ويتمثل الركن المادي لجريمة غسل الأموال وفقاً للمادة الثالثة من قانون مكافحة غسل الأموال العراقي في الأفعال الآتية[1]:

1 - إدارة، أو محاولة إدارة تعامل مالي يوظف عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني.

2 - نقل وسيلة نقدية، أو مبالغ تمثل عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني أو إرسالها أو إحالتها.

3 - المساعدة على تنفيذ نشاط غير قانوني، أو الاستفادة من نشاط غير قانوني، أو حماية الذين يديرون النشاط غير القانوني من الملاحقة القضائية.

(1) محمد أحمد حمد، دور قانون مكافحة غسل الأموال العراقي في الحد من ظاهرة الفساد، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد الثامن، السنة الخامسة، كانون الأول، 2014، ص 30.

4 - التستر على عائدات النشاط غير القانوني، أو إخفاء طبيعتها، أو مكانها، أو مصدرها، أو ملكيتها، أو السيطرة عليها.

5 - القيام بأي فعل لغرض تفادي أي قانون، أو لتجنب وجوب الإبلاغ عن التعامل بموجب أي نظام، أو قانون.

ويمكن تقسيم صور السلوك الإجرامي في قانون مكافحة غسل الأموال إلى طائفتين[1]:

- **الطائفة الأولى:** وهي تعني تجريم الأفعال لمجرد الاتصال بالمال بدون التعامل معه، وفي إطار هذا التجريم تدرج أفعال كالنقل المادي، أو الحيازة، أو الحفظ أو التستر، أو إخفاء طبيعة ملكية الأموال محل جريمة الغسل، أو مكانها، أو مصدرها.
- **الطائفة الثانية:** وتشمل الأفعال التي تدفع بالمال إلى دائرة التعامل.

ثانياً: الركن المعنوي:

جريمة غسل الأموال هي جريمة عمدية يلزم لقيامها توافر القصد الجنائي بعنصرية العلم، والإرادة، فيلزم أن يعلم الجاني بحقيقة السلوك الإجرامي وعدم مشروعيته، وأن انصراف إرادته إلى إتيان السلوك الإجرامي، وإرادة النتيجة الإجرامية[2].

غير أن المشرع العراقي لم يكتف لقيام جريمة غسل الأموال بالقصد الجنائي العام على نحو ما سبق، وإنما استلزم توافر قصد جنائي خاص، يتمثل في أن يكون الجاني قد قصد من نشاطه إدارة، أو محاولة إدارة عائدات بطريقة ما لنشاط غير قانوني، أو التستر، أو إخفاء طبيعة، أو مكان، أو مصدر، أو ملكية، أو السيطرة على عائدات النشاط غير القانوني[3].

---

(1) محمد أحمد حمد، المرجع السابق، ص 31.

(2) المادة الثالثة من قانون مكافحة غسيل الأموال العراقي، رقم 93 لسنة 2004.

(3) محمد أحمد حمد، المرجع السابق، ص 32.

ثالثاً: العقوبات المقررة لجريمة غسل الأموال:

هناك طائفتين من العقوبات لجريمة غسل الأموال في القانون العراقي عقوبات أصلية، وعقوبات تكميلية.

أولاً: العقوبات الأصلية:

وفقاً للمادة الثالثة من قانون مكافحة غسل الأموال العراقي فإن العقوبة الأصلية هي الغرامة التي لا تزيد عن أربعين ميلون دينار عراقي، أو ضعف قيمة المال المستعمل في التعامل أيهما أكثر، أو السجن لمدة لا تزيد على أربع سنوات، أو كلاهما، ويلاحظ أن المشرع العراقي ترك للقاضي حرية تقدير الغرامة[1].

كما أجاز المشرع العراقي للمحكمة أن تضاعف الغرامة إذا كان الغرض من ارتكاب جريمة غسل الأموال تمويل عملية إجرامية، حيث نصت المادة السادسة من قانون مكافحة غسل الأموال العراقي، والمادة (19 / 4)، والمادة (20 / 5) من هذا القانون إذا كان هذا الخرق مرتكباً بطريقة متعمدة، أو مع العلم من أن النتيجة المحتملة قد تؤدي إلى مساعدة شخص في ارتكاب جريمة، أو مساعدة أخر في تفادي الملاحقة القضائية عن جريمة مرتكبه سلفاً، فإن المحكمة سوف تحكم بتغريم الشخص للحكومة العراقية بأي مال عيني أو شخصي[2].

ثانياً: العقوبات التكميلية:

تشتمل هذه الطائفة من العقوبات على الحرمان من الحقوق، والمزايا، والمصادرة، ويرجع في أمر توقيع هذه العقوبات إلى القواعد العامة في قانون العقوبات العراقي.

---

(1) طارق كاظم عجيل، مفهوم جريمة غسل الأموال، والعقوبات المقررة لها، مجلة القانون المقارن، العدد 59، 2008، ص 41.

(2) ينظر: المادة السادسة من قانون مكافحة غسل الأموال العراقي برقم 92 لسنة 2004.

الفرع الثاني

القواعد الإجرائية لمكافحة الفساد

لقد تضمنت نصوص قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي العديد من القواعد التي تنظم سير إجراءات الدعوى الجزائية عموماً، ولما كانت دعاوى الفساد الحكومي كأية دعوى جزائية تحرك بذات الطريقة التي تحرك بها الدعاوى الجزائية، إذ أنها تحرك بالشكوى، أو الإخبار مثلها مثل غيرها من الدعاوى، فإننا نشير إلى أحكام كل من الشكوى، والإخبار.

أولاً: الشكوى:

تعد الشكوى في القانون العراقي إحدى وسائل تحريك الدعوى الجزائية، ولما كانت دعاوى الفساد من الدعاوى الجزائية، فيمكن تحريكها عن طريق الشكاوى مثلها مثل غيرها من الدعاوى الجزائية، ونسلط الضوء في هذا الفرع على ماهية الشكوى، والجهة التي تقدم إليها الشكوى، وأخيراً قيود الشكوى في دعاوى الفساد الحكومي.

- **ماهية الشكوى:**

عرف المشرع العراقي الشكوى في قانون أصول المحاكمات الجزائية البغدادي (الملغي) في المادة (3 / ب) منه بأنها «الادعاء المتضمن ارتكاب شخص معروف، أو غير معروف جريمة، والمقدمة شفوياً، أو تحريرياً لحاكم، يقصد الإجراء فيه على مقتضى هذا القانون، ولكنها لا تشمل تقرير ضابط البوليس»، بينما لم يضع المشرع العراقي تعريفاً لها في قانون أصول المحاكمات الجزائية الحالي، مقتفياً بذلك مسلك المشرع الفرنسي[1].

---

(1) إبراهيم حامد طنطاوي، قيود حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى الجزائية، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999 - 2000، ص 16.

وتعد الشكوى من الوسائل الأساسية لتحريك الدعوى الجزائية في النظام الأنجلوسكسوني، والتشريعات التي تأثرت به، ومنها التشريع العراقي، فالشكوى هي «التظلم الذي يرفعه المتضرر من الجريمة، أو المجنى عليه، أو من يمثله قانوناً، بصورة شفوية، أو تحريرية إلى الجهة المختصة، يطلب فيه اتخاذ الإجراءات القانونية بحق مرتكب الجريمة»[1].

ويلاحظ أن المشرع لم يشترط شكلاً خاصاً يجب أن يتم إفراغ مضمون الشكوى فيه فيمكن أن تحرك الدعوى الجزائية بشكوى شفوية، أو تحريرية، غير أن المشرع رتب على كل منهما أحكاماً معينة، حيث جعل من تقديم الشكوى تحريرياً قرينة على المطالبة بالحق المدني، فضلاً عن الحق الجزائي، إلا أن هذه القرينة تنتفي إذا صرح المشتكي بعدم مطالبته بالحق المدني، بينما لا يكون الأمر كذلك في الشكوى الشفوية، إذ لا تتضمن سوى المطالبة بالحق الجزائي[2].

أما فيما يتعلق بالحق في تقديم الشكوى فقد حددت المادة الأولى / أ من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي في ذلك عندما أشارت إلى أن الدعوى تحرك بشكوى شفوية، أو تحريرية من المتضرر من الجريمة، أو من يقوم مقامه قانوناً، أو أي شخص آخر علم بوقوعها، أو بإخبار يقدم من الادعاء العام ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، فإذا كان من تولى تحريك الدعوى هو المتضرر من الجريمة، أو ممثله القانوني، أو من علم بوقوعها، فإنها تحرك بشكوى تقدم من أي من هؤلاء إلى الجهة التي حددها القانون، أما إذا كان من تولى تحريكها الادعاء العام فإنها تحرك بإخبار يقدم إلى الجهة المختصة[3].

---

(1) عباس الحسني، شرح أصول المحاكمات الجزائية الجديد، المجلد الأول، مطبعة الإرشاد، بغداد، 1971، ص 50.

(2) المادة (9 / أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي.

(3) المادة الأولى / أ من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي.

- **الجهة التي تقدم إليها الشكوى:**

أجازت المادة الأولى من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي الحالي، تحريك الدعوى الجزائية العامة بتقديم شكوى شفوية، أو تحريرية إلى إحدى الجهات المختصة والتي يجوز تقديم الشكوى إليها، وهي قاضي التحقيق، والمحقق، وأي مسئول في مركز الشرطة، وأعضاء الضبط القضائي.

أ) قاضي التحقيق:

قاضي التحقيق هو الجهة الأصلية التي تقدم إليها الشكوى، فهو السلطة المختصة بالدعوى الجزائية في مراحلها الأولى، وصاحب الاختصاص الأصيل في تحريك الدعوى الجزائية، ويتولى قاضي التحقيق بنفسه التحقيق، أو بوساطة المحققين الذين يعملون تحت إشرافه، وتوجيهه، كما يستطيع أن يكلف أحد أعضاء الضبط القضائي للقيام ببعض الأمور الخاصة بالتحقيق تحت إشرافه[1]، وتشكل محكمة تحقيق، أو أكثر في كل مكان توجد فيه محكمة بداءة، ويكون قاضي محكمة البداءة قاضياً للتحقيق ما لم يعين قاض خاص لها، كما يجوز لرئيس مجلس القضاء الأعلى بناء على اقتراح رئيس محكمة الاستئناف أن يخصص محكمة تحقيق لنوع، أو أنواع معينة من الجرائم[2].

ب) المحقق:

استحدثت وظيفة المحقق لأول مرة في العراق بموجب قانون أصول المحاكمات الجزائية البغدادي رقم 42 لسنة 1931، أما قبل هذا التاريخ فإن النائب العمومي هو الذي كان يقوم بالتحقيق فضلاً عن واجبات الادعاء العام، وبذلك فصل القانون المزعوم بين سلطة الادعاء العام، فأودعها إلى المدعي العام، وبين وظيفة التحقيق

(1) ينظر المواد (40 / ب، 46) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي.

(2) ينظر المادة (35) من قانون التنظيم القضائي رقم 160 لسنة 1979 المعدل.

التي أنيطت بالمحققين[1]، والمحقق هو الجهة الثانية التي يمكن أن تحرك الدعوى الجزائية أمامها، من خلال تقديم الشكوى إليه، ويراد به: «الموظف الذي يقوم بالتحقيق في جميع أنواع الجرائم، لإثبات حقيقة وقوع الجريمة وكيفية ارتكابها، ومدى علاقة المتهم بها»[2] وبإمكان المحقق القيام بأغلب الإجراءات الأساسية في مرحلة التحقيق الابتدائي، ويعمل المحقق تحت إشراف قاضي التحقيق ضمن دائرة اختصاصه، وفي كل دائرة محكمة عدد كاف من المحققين، ويتم توزيعهم بأمر من قاضي التحقيق[3].

ج) أي مسئول في مركز الشرطة:

الجهة الثالثة التي يمكن تقديم الشكوى إليها، وتحريك الدعوى الجزائية أمامها، والمقصود هنا بالمسئول في مركز الشرطة، هو مأمور المركز، أو مفوض الخفر، أو أي ضابط، أو مفوض شرطة تناط به إدارة المركز، وغالباً ما تحرك الدعوى الجزائية بواسطة مسئولي الشرطة، ويلعب المسئول في مركز الشرطة دوراً مهماً في إجراءات الدعوى الجزائية، إذ أوجب القانون عليه عند تلقيه إخباراً عن ارتكاب جناية، أو جنحة أن يدون أقوال المخبر، ويأخذ توقيعه، ويرسل تقريراً بذلك إلى قاضي التحقيق، أو المحقق[4] كما أجاز له المشرع القيام بالتحقيق إذا صدر إليه أمر من قاضي التحقيق، أو المحقق، أو إذا كان من شأن إحالة المخبر على قاضي التحقيق، أو المحقق تأخير الإجراءات، مما يؤدي إلى ضياع معالم الجريمة أو الإضرار بسير التحقيق أو هروب المتهم وعليه في هذه الحالة عرض الأوراق التحقيقية على قاضي التحقيق، أو المحقق بمجرد انتهائه منها[5].

---

(1) عبد الأمير العكيلي، أبحاث في التحري عن الجرائم وجمع الأدلة والتحقيق، ج 2، (ب ن)، بغداد، 1972، ص 53.

(2) سلطان الشاوي، أصول التحقيق الإجرامي، شركة إياد للطباعة والنشر، بغداد، 1982، ص 17.

(3) عبد الأمير العكيلي، مرجع سابق، ص 106.

(4) ينظر المادة (49) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي.

(5) ينظر: المادة (50) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي.

د) أعضاء الضبط القضائي:

أجاز القانون تقديم الشكوى إلى أعضاء الضبط القضائي، وأيضاً تحريك الدعوى الجزائية أمامهم، ويعد التحقيق الذي يقوم به أعضاء الضبط القضائي تحقيقاً أولياً يسبق التحقيق الابتدائي، حيث يقوم عضو الضبط القضائي بجمع المعلومات والأدلة بعد وصول الشكوى إليه بوقوع الجريمة، حيث يتحدد دوره بالمحافظة على أدلة الجريمة، وقد حدد القانون مهمة أعضاء الضبط القضائي، حيث يلقى على عاتقهم التحري عن الجرائم، وقبول الشكاوى، والإخباريات، التي ترد إليهم، وتقديم المساعدة لقاضي التحقيق، والمحقق، وضباط الشرطة، ومفوضيها، وتزويدهم بما يصل إليهم من معلومات عن الجرائم، وضبط مرتكبيها، وتسليمهم إلى السلطة المختصة[1]، ويخضع أعضاء الضبط القضائي لرقابة قاضي التحقيق، وكذلك لرقابة وإشراف الادعاء العام فيما يخص أعمالهم بالبحث عن الجرائم، ومرتكبيها[2].

ه) هيئة النزاهة:

تعد هيئة النزاهة جهة تقدم إليها الشكوى فيما يتعلق بجرائم الفساد الحكومي، لأنها مؤسسة تضم عدداً من المحققين، وتتولى التحقيق بوساطة محققيها في الجرائم الداخلة في اختصاصها، وهو ما أكدت عليه إجراءات مزاعم الفساد الصادرة عن هيئة النزاهة[3].

- **قيود الشكوى في دعاوى الفساد الحكومي:**

الحصول على إذن مسبق:

إذا كان الأصل أن الشكوى تقدم ممن له الحق في تقديمها، ويترتب عليها تحريك الدعوى الجزائية، فهناك قيود ترد على هذه الوسيلة تحول دون تحريك

---

(1) ينظر: المادة (41) والمادة (46) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي.

(2) ينظر: المادة (40) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي.

(3) ينظر: الفقرات (1 - 4) من إجراءات استلام مزاعم الفساد النافذة في 1 / 10 / 2008.

دعوى الفساد الحكومي ابتداءً إلا بعد الحصول على إذن مسبق يصدر من جهة ذات اختصاص حددها القانون، فضلاً عن أن هناك قيد أخر يحول دون إحالة المتهم (الموظف) على المحكمة المختصة إلا بعد الحصول على الإذن من الجهة المختصة.

والإذن هو: «عمل إجرائي يصدر عن هيئة عامة يسمح بتحريك الدعوى الجزائية ضد متهم ينتسب إليها، أو بإحالته إلى المحكمة عن جريمة ارتكبها أثناء تأديته لوظيفته الرسمية، أو بسببها»[1].

ومن الصور لاشتراط المشرع الحصول على إذن مسبق، ما نص عليه الدستور العراقي 2005 بموجب المادة (63) منه، حيث منح عضو مجلس النواب حصانة إجرائية فلا يجوز إلقاء القبض عليه إلا بعد الحصول على موافقة من الأغلبية المطلقة لمجلس النواب، أو موافقة رئيس مجلس النواب خارج الفصل التشريعي على رفع الحصانة عنه، وذلك فيما عدا حالة التلبس بجناية، إذ يجوز إلقاء القبض عليه في هذه الحالة دون الحاجة إلى الحصول على الإذن، وهذا هو ما سلكه المشرع المصري في دستور 2014 في المادة (113 / 1)[2].

أما بالنسبة للقيد الذي يحول دون إحالة المتهم (الموظف) على المحكمة المختصة إلا بعد الحصول على الإذن، فقد ورد النص عليه في قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي في المادة (136 / ب) منه، والتي لم تجز إحالة الموظف المتهم على المحكمة إلا بعد الحصول على إذن من الوزير التابع له الموظف فيما لو ارتكب الجريمة أثناء تأديته لوظيفته الرسمية، أو بسببها، ويلاحظ أن القيد الوارد هنا ليس على تحريك الدعوى الجزائية في مواجهة الموظف، أو اتخاذ

---

(1) فخري عبد الرازق الحديثي، أصول الإجراءات في الجرائم الاقتصادية، شركة الحر للطباعة الفنية، بغداد، 1978، ص 18.

(2) ينظر المادة (99) من الدستور المصري لعام 1971، (113) من دستور 2014، (63) لدستور جمهورية العراق 2005.

إجراءات التحقيق قبله، وإنما على عدم جواز إحالة الدعوى إلى محكمة الموضوع المختصة إلا بعد الحصول على الإذن المطلوب قانوناً[1].

ويعد هذا القيد عائقاً أمام عمل هيئة النزاهة، حيث أن اشتراط الحصول على إذن الوزير المختص قبل إحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة يعرقا عمل هيئة النزاهة، وحاصة في حالة عدم موافقة الوزير المختص، ولذا فإن سلطة الائتلاف المؤقتة، علقت العمل بهذه المادة، وهذا يعني إلغاء الحصول على موافقة الجهة التي يتبعها الموظف قبل إحالته إلى المحكمة المختصة، وهو ما أكده قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، إذ نص في المادة (24) منه على أنه لا يتمتع أي مسئول، أو موظف في الحكومة العراقية الانتقالية بالحصانة عن أفعال جنائية يرتكبها خلال قيامه بوظيفته، وقد أعيد العمل بالمادة (136 / ب) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي فيما بعد إذ أصدرت الحكومة المؤقتة قانون رقم 14 لسنة 2005 الذي قضى العمل بهذه المادة مرة أخرى.

والواقع أنه لا يوجد مبرر لهذا القيد، حيث أن اشتراط الحصول على إذن مسبق من الوزير المختص لإحالة الموظف إلى المحكمة المختصة، لا سند له في الدستور العراقي، هذا، ومن جانب أخر فإنه يضيع كل فائدة من إجراءات التحقيق التي تمت مع الموظف، والتي بها تم تحريك الدعوى الجزائية، فكيف يتم تحريك الدعوى الجزائية بداية، ويكون أمر استمرارها رهناً لقرار إداري يصدر من السلطة التنفيذية، إن هذا من شأنه إعاقة مرفق العدالة، وإفلات العديد من الموظفين الفاسدين من الجزاء.

ثانياً: الإخبار:

لقد ساوت المادة الأولى الفقرة (أ) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي بين الإخبار، والشكوى عند تقديم أي منهما إلى سلطات التحقيق المختصة، فيما يتعلق بتحريك الدعوى الجزائية، إذ تحرك الدعوى الجزائية بأي منهما،

---

(1) حمودي الجاسم، دراسة مقارنة في أصول المحاكمات الجزائية، ج 1، مطبعة العاني بغداد، 1962، ص 60.

فالشكوى لا تعدو أن تكون إخباراً، والإخبار لا يخرج عن كونه بلاغاً قدم عن وقوع جريمة، فكل شكوى هي إخبار، وليس كل إخبار شكوى، فالإخبار أوسع نطاقاً من الشكوى[1].

ويعرف الإخبار بأنه «إبلاغ السلطة المختصة عن وقوع جريمة سواء كانت الجريمة واقعة على شخص المخبر، أو ماله، أو شرفه، أو على شخص الغير، أو ماله، أو شرفه، وقد تكون الدولة، أو مصالحها، أو الملكية الاشتراكية هي محل الاعتداء»[2].

وقد تضمنت المادتان (47، 48) من قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي نوعين من الإخبار، هما:

- **الإخبار الجوازي:**

والحق في الإخبار هنا مخول لكل فرد في المجتمع، إذ يكون لكل فرد في المجتمع الحق في الإخبار عن الجرائم، وهذا الحق يستند إلى مبدأ التضامن الاجتماعي بين أفراد المجتمع، ويجد هذا النوع من الإخبار سنده القانوني في المادة (47) من قانون أصول المحاكمات الجزائية، حيث جعل المشرع الإخبار عن الجرائم اختيارياً، بالنسبة للأشخاص الذين حددتهم هذه المادة، وهم كل من[3]:

- وقعت عليه الجريمة.
- علم بوقوع جريمة تحرك الدعوى فيها بدون شكوى.
- علم بموت مشتبه به.

---

(1) إسراء محمد علي سالم، الإخبار عن الجرائم، رسالة ماجستير، جامعة بابل، 1997، ص 36.

(2) عبد الأمير العكليي، مرجع سابق، ص 92.

(3) إسراء محمد علي سالم، مرجع سابق، ص 38.

فالمشرع جعل الإخبار عن الجرائم في الحالات السابقة اختيارياً، وقد شجع المشرع العراقي الإخبار عن الجرائم من خلال مكافأة المخبرين، وذلك بإصداره قانون مكافأة المخبرين رقم 33 لسنة 2008، إذ يهدف هذا القانون إلى تشجيع من يقدم إخباراً يؤدي إلى استعادة الأصول، والأموال المملوكة للدولة، والقطاع العام، أو الكشف عن جرائم السرقة، والاختلاس، أو تزوير المحررات الرسمية، أو الكشف عن حالات الفساد الإداري، حيث يرصد مكافأة للمخبر عن هذه الجرائم[1].

- **الإخبار الوجوبي:**

أوجب قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي على بعض الأشخاص إخبار السلطات المختصة عن الجرائم في المادة (48) منه، وهم[2]:

- كل مكلف بخدمة عامة علم بوقوع جريمة أثناء تأديته لعمله، أو بسبب تأديته لعمله، أو اشتبه في وقوع جريمة تحرك الدعوى فيها بدون شكوى.

- كل من قدم مساعدة بحكم مهنته الطبية، ويقصد بهؤلاء الأطباء، والصيادلة، والقابلات، والممرضات، والمضمدون، ومساعدو المختبرات عندما يقدمون المساعدة بحكم مهنتهم في حالة يشتبه فيها أنها ناشئة عن جريمة.

- كل من كان حاضراً ارتكاب جناية، ويقصد هنا كل شخص مهما كانت صفته طالما أنه شاهد ارتكاب الجريمة، وأن الجريمة التي ارتكبت جناية.

ولم يشترط المشرع العراقي الشكلية في الإخبار، إذ يمكن أن يكون الإخبار تحريرياً، أو شفوياً، ويمكن أن يكون مرسل عن طريق البريد، أو الهاتف، أو منشوراً في إحدى الصحف، أو المجلات، فلا أهمية للطريقة التي يقدم بها الإخبار[3]،

---

(1) ينظر: المادة الأولى من قانون مكافأة المخبرين العراقي رقم 33 لسنة 2008.

(2) عيد الأمير العكيلي، مرجع سابق، ص 272.

(3) عبد الأمير العكيلي، المرجع السابق، ص 92.

وفي سبيل توسيع هيئة النزاهة من صلاحيتها في الكشف عن الجرائم الداخلة في اختصاصها فقد أضافت طرقاً أخرى لتلقي الإخبار كالخط الساخن، والإخبار السري.

المطلب الثاني

الأجهزة والهيئات الوطنية العاملة في مجال مكافحة الفساد

إن ما وصل إليه الفساد في العراق سواء من حيث الكم، أو النوع جعل مكافحته فقط من خلال جهة واحدة أمر صعب، فالتشريعات وحدها غير كافية لمواجهة حجم الفساد، وصوره المتنوعة، فهذا المرض الخبيث يحتاج إلى تضافر جهود العديد من الجهات، وليس فقط السلطة التشريعية، ولذلك تم إنشاء عدد من الجهات الرقابية في العراق مهمتها الأولى مواجهة الفساد المالي الإداري، والقضاء على صوره، ومظاهره، ومنع تلك الممارسات الفاسدة التي استشرت في جسد الجهاز الإداري للدولة.

ويوجد في الدولة العراقية ثلاث جهات رقابية مستقلة لملاحقة الفساد، وهم ديوان الرقابة المالية، ومكاتب المفتشين العموميين، وهيئة النزاهة، حيث أعطى لهم المشرع العديد من السلطات من أجل تسهيل المهام الموكلة لهم، ولضمان الفاعلية لعمل في هذه الجهات، تحقيقاً للغايات التي يبغيها المشرع من إنشائها، وأهمها القضاء على الممارسات الفاسدة، وملاحقة المفسدين.

وبناء على ما سبق، فإننا نتناول الجهات الرقابية الثلاث في العراق، وهم هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، والمفتشين العموميين، وذلك من خلال ثلاثة أفرع.

الفرع الأول

هيئة النزاهة

هيئة النزاهة هي إحدى جهات ثلاث لملاحقة الفساد في الدولة العراقية، وهما ديوان الرقابة المالية، ومكاتب المفتشين العموميين، والهيئة المذكورة، وتعد هيئة النزاهة جزء من تشكيلات (السلطات الاتحادية)، لأن الدستور العراقي عالجها في الفصل الرابع منه، والذي يحمل عنوان الهيئات المستقلة في الباب الثالث المسمى السلطات الاتحادية، والتي تم إنشائها بموجب القانون النظامي الملحق بأمر سلطة الائتلاف رقم 55 لسنة 2004، حيث تم إلغاء أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المتعلقة بهذا القانون في المادة (29)، وتعد الهيئة جهاز حكومي مستقل، يتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي والإداري، وتخضع لرقابة مجلس النواب، وكان هدف إنشاء الهيئة هو مكافحة الفساد وتشجيع الحكم النزيه، والشفاف، وهو ما أكده نص القسم (1) من الأمر 55 لسنة 2004 بنصه «يخول مجلس الحكم بموجب هذا الأمر سلطة إنشاء مفوضية عراقية معنية بالنزاهة العامة، وتكون جهازاً مستقلاً مسئولاً عن تنفيذ، وتطبيق قوانين مكافحة الفساد، ومعايير الخدمة العامة»، ونص البند (ب) من القسم (2) منه على أن: «يكفل مجلس الحكم قيام المفوضية بعملها بصفتها الجهاز الرئيسي في العراق لتنفيذ، وتطبيق قوانين مكافحة الفساد» وهيئة النزاهة هيئة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب العراقي، ولها شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري ويمثلها رئيسها أو من يخوله.

وفيما يلي نلقي الضوء على تشكيل هيئة النزاهة واختصاصاتها:

أولاً: تشكيل هيئة النزاهة:

لقد نظم الفصل الثاني من قانون الهيئة رقم 30 لسنة 2011 تشكيلات الهيئة، ووظيفة كل منها فجعل لها رئيساً، ونائبين يساعدانه في إدارة الهيئة، فضلاً عن تسع دوائر يرأس كل دائرة مدير عام، وذلك على التفصيل التالي[1]:

1 - رئيس الهيئة:

هو المسئول الأول فيها، ويتم ترشيحه، واختياره عن طريق لجنه مؤلفة من تسعة أعضاء من لجنة النزاهة، والقانونية يتم تشكيلها بواسطة مجلس النواب، وتقوم اللجنة باختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس الهيئة، وثار خلاف بين السلطة التشريعية، والتنفيذية حول اختيار رئيس الهيئة، حيث ذهبت السلطة التنفيذية إلى أن اختيار رئيس الهيئة من اختصاص السلطة التنفيذية، وتم عرض الأمر على المحكمة الاتحادية، والتي قررت إعادة القانون إلى البرلمان لتعديل هذه المادة، ويصادق مجلس النواب على أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ورئيس الهيئة حسب المادة الرابعة / ثالثاً من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم 30 لسنة 2011 نجدها تقرر بأن «رئيس الهيئة بدرجة وزير يعين لمدة خمس سنوات»[2].

وقد حدد القانون الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة الهيئة إضافة إلى الشروط العامة لتولي الوظيفة[3]:

- أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، وله ممارسة فعلية في اختصاصه مدة لا تقل عن عشر سنوات.

---

(1) علي عبد الحسين محسن الخزعلي، شرح قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011، مطبعة بغداد، 2013، ص 25.

(2) ينظر: المادة 4 الفقرة أولاً، ثانياً، ثالثاً، من قانون النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(3) إحسان على عبد الحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث منشور على موقع هيئة النزاهة الإلكتروني، ص 59 2015 / 6 / 6 www.nazaha.iq.

- أن يكون عراقياً، وغير محكوم عليه في جناية غير سياسية، أو جنحة مخلة بالشرف، والأمانة.

- أن يتسم بأعلى معايير السلوك الأخلاقي، والنزاهة، والأمانة.

- أن لا يكون قد رأس الهيئة لفترتين، سواء أكانت متتاليتين، أو غير متتاليتين.

- أن لا يقل عمره عن أربعين سنة.

- أن يكون مستقلاً لا ينتمي لأي جهة سياسية.

- أن لا يكون مشمولاً بإجراءات المساءلة، والعدالة.

مهام وواجبات رئيس الهيئة:

- وضع السياسة العامة للهيئة وإدارتها، وضمان تأدية واجباتها، واحترامها للقانون.

- تعيين، وفصل، وتأديب موظفي الهيئة طبقاً لأحكام القانون.

- إصدار اللائحة التنظيمية للكشف عن الذمم المالية.

- إصدار لائحة السلوك.

- إصدار النظام الداخلي بتشكيلات دوائر الهيئة.

- القيام بأي مهام، وممارسة أية صلاحيات أخرى ينص عليها هذا القانون، أو القوانين النافذة الأخرى.

ويخضع رئيس الهيئة للاستجواب من قبل مجلس النواب العراقي، وفقاً لإجراءات استجواب الوزراء المنصوص عليها في الدستور، ويعفى من منصبه بنفس الإجراءات التي يعفي بها الوزير[1].

2 - نواب رئيس الهيئة:

لرئيس الهيئة نائبان بدرجة وكيل وزارة يتم تعينهما بذات الطريقة التي يعين بها رئيس الهيئة، وبنفس الشروط الواجب توافرها في رئيس الهيئة، ويكون النائب الأول حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون، ويكون النائب الثاني من حملة الشهادة الجامعية الأولية في الاختصاصات التربوية الإعلامية[2]، وتتبع النائب الأول دوائر التحقيقيات، والقانونية، والوقاية، والدائرة المالية، والإدارية، أما دوائر التعليم، والعلاقات العامة، ودائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية فتتبع النائب الثاني[3]، أما الدوائر المستحدثة بموجب هذا القانون، وهي دائرة الاسترداد، والبحوث، والدراسات، والأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد لم يتم تحديد ارتباطها بأي من النواب كما تم فعله في الدوائر السابقة.

3 - دوائر الهيئة:

أ - دائرة التحقيقات[4]:

يرأسها مدير عام حاصل على الأقل على شهادة جامعية أولية في القانون، وتتولى القيام بواجب التحري، والتحقيق في قضايا الفساد[5].

---

(1) ينظر: المادة 7 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(2) ينظر: المادة 8 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(3) ينظر: المادة 9 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(4) رحيم حسن العكيلي، تشكيلات هيئة النزاهة، ووظيفة كل منها، بحث منشور على الموقع الإلكتروني لهيئة النزاهة. 2015 / 6 / 6 www.nazah.iq.

(5) ينظر: المادة 10 / أولاً من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

ب - الدائرة القانونية :

هي الدائرة الثانية التي عالجها القانون في الفصل الثاني منه، ويرأسها مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون، وتقوم بتمثيل الهيئة أمام المحاكم، والهيئات، واللجان القضائية، وتنظيم العقود التي تبرمها الهيئة، ومتابعة القضايا، والدعاوى التي تكون الهيئة طرفاً فيها، وإعداد مشروعات القوانين[1].

ج - دائرة الوقاية :

يرأسها مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون، وتتولى وضع لائحة كشف المصالح المالية، ومراقبة صحة المعلومات المقدمة فيها، وتدقيق تضخم أموال المكلفين بتقديمها لما لا يتناسب مع مواردهم، ووضع لائحة السلوك[2].

د - دائرة التعليم، والعلاقات العامة :

يرأسها مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الاختصاصات التربوية، أو الإعلامية، وتتولى القيام بتنمية ثقافة النزاهة، والاستقامة، والشفافية، وإعداد المناهج التعليمية لتعزيز السلوك الأخلاقي في مجال الخدمة العامة، وإقامة الندوات، والحملات التعليمية، والمؤتمرات[3].

ه - دائرة العلاقات مع المنظمات غير الحكومية :

يرأسها مدير عام حاصل على الأقل على شهادة جامعية أولية، وتتولى القيام بما يلزم لتعزيز ثقافة السلوك الأخلاقي في القطاعين العام، والخاص[4].

---

(1) ينظر: المادة 10 / ثانياً من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(2) ينظر: المادة 10 / ثالثاً من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(3) ينظر: المادة 10 / رابعاً من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(4) ينظر: المادة 10 / خامساً من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

و - الدائرة الإدارية والمالية:

يرأسها مدير عام حاصل على الأقل على شهادة جامعية أوليه في الاختصاصات الإدارية، أو المحاسبة، أو القانونية، وتتولى مسئولية الأمور الإدارية التنظيمية للهيئة، وموظفيها، ومواردها البشرية، وهي الدائرة الوحيدة التي ليس لها علاقة بهدف الهيئة في مكافحة الفساد(1).

ز - دائرة الاسترداد:

وهي من الدوائر المستحدثة بموجب هذا القانون، ويرأسها مدير عام لديه شهادة جامعية أولية في القانون، وله خبرة في مجال عمله لا تقل عن عشر سنوات، وتضم مديريتين: أحدهما لاسترداد الأموال، والأخرى لاسترداد المتهمين، وتتولى القيام بمهمة جمع المعلومات، ومتابعة المتهمين المطلوبين للهيئة من خارج العراق، واسترداد أموال الفساد المهربة للخارج بالتعاون، والتنسيق مع الجهات المعنية(2).

ح - دائرة البحوث والدراسات:

وهي ثاني الدوائر المستحدثة بموجب قانون 30 لسنة 2011، ويرأسها مدير عام حاصل على شهادة جامعية أوليه على الأقل في الإحصاء، أو القانون، أو الاجتماع، أو علم النفس، وله خبره في مجال اختصاصه لا تقل عن عشر سنوات، وتتولى القيام بإعداد الدراسات، والبحوث حول الفساد، وقياسه وآثاره، وأسباب، وطرق منعه، ومكافحته(3).

ط - الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد:

وهي ثالث الدوائر المستحدثة بموجب قانون 30 لسنة 2011، ويرأسها مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية على الأقل، وله خبرة في مجال اختصاصه لا

---

(1) ينظر: المادة 10 / سادساً من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(2) ينظر: المادة 10 / سابعاً من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(3) ينظر: المادة 10 / ثامناً من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

تقل عن عشر سنوات، وتتولى نشر ثقافة النزاهة، والشفافية، والمساءلة، والخضوع للمحاسبة، والتدريب، وضمان التعليم المستمر لكوادر الجهات الرقابية، وإعداد البحوث، والدراسات[1].

ثانياً: اختصاصات هيئة النزاهة:

حددت المادة الثالثة من قانون الهيئة رقم 30 لسنة 2011 الهدف الرئيسي للهيئة بنصها «تعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد، ومكافحته، واعتماد الشفافية في إدارة شئون الحكم على جميع المستويات».

وحددت وسائل الهيئة لتحقيق هدفها بموجب قانونها، وذلك في أحكام الفصل الأول، وقد أناط كل اختصاص إلى دائرة من دوائر الهيئة، وهذه الاختصاصات هي:

1 - التحقيق في قضايا الفساد بواسطة محققيها، وطبقاً لقانونها، وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971، وإحالتها إلى المحكمة المختصة، لاتخاذ الإجراءات الجزائية بشأنها[2].

وكذلك أعطى القانون للهيئة الحق في أن تكون طرفاً في قضية الفساد المعروضة أمام قاضي التحقيق، بعد أن تعرض عليه القضية لا سيما القضايا التي حصلت بعد تاريخ (17 / تموز / 1968) كما يجوز للهيئة إحالة أي معلومة تتعلق بمخالفات محتملة لقواعد السلوك المهني إلى رئيس الدائرة الحكومية التي يكون طرفها أحد الموظفين لديه أو إلى المفتش العام في تلك الوزارة، ويجوز لها أن ترفق بتلك المعلومات توجيهه باتخاذ إجراءات تأديبية[3].

---

(1) ينظر: المادة 10 / تاسعاً من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(2) ينظر: المادة 3 / من الفصل الأول، الفقرة الأولى، من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(3) ليث حسن على العبيدي، دور هيئة النزاهة العامة في مكافحة ومحاربة الفساد الإداري، والمالي في العراق والقضاء عليه، بحث مقدم، وزارة العمل والشئون الاجتماعية، بغداد، ص 9.

2 - متابعة قضايا الفساد التي لا تقوم الهيئة بالتحقيق فيها بواسطة محققيها[1] ويجب الإشارة إلى أن الهيئة هي صاحبة الاختصاص في التحقيق في قضايا الفساد، ولكن لا يمنع ذلك من أن يتم التحقيق في قضايا الفساد من قبل قضاة التحقيق، وهو ما تداركه المشرع في الفصل الثالث من قانون «الإجراءات التحقيقية»، حيث أعطى للهيئة خيارين: إما متابعة القضية بواسطة ممثلها القانوني المادة (14 ثانياً) وإما طلب نقلها من قاضي التحقيق المنظورة أمامه إلى محققي هيئة النزاهة، وبإشراف قضاة التحقيق المختصين بالنظر في قضايا النزاهة (14 ثالثاً).

3 - اقتراح تشريعات إضافية عند الضرورة مصممة للقضاء على الفساد، وتنمية ثقافة الاستقامة، والنزاهة، والشفافية، والخضوع للمحاسبة، والتعرض للاستجواب، والتعامل المنصف في الحكومة، ورفعها إلى السلطة التشريعية المختصة عن طريق رئيس الجمهورية، أو مجلس الوزراء، أو عن طريق اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح، وقد أنيطت تلك الوسيلة بالدائرة القانونية[2].

4 - تنفيذ مبادرات التوعية، وتثقيف الشعب العراقي بغية تقوية مطالبة، لإيجاد قيادة نزيهة، وشفافة تتسم بالمسئولية، وتخضع للمحاسبة، وتنمية، وتعزيز ثقافة النزاهة، والشفافية في القطاعين العام، والخاص، وإعداد البرامج التدريبية، وتوفير فرص التدريب المستمر لكوادر الأجهزة الرقابية، وإعداد المناهج التعليمية بالتنسيق مع المؤسسات المعنية بالتعليم، والتنسيق مع منظمات المجتمع المدني للاتصال بالجمهور عبر وسائل الإعلام[3].

(1) ينظر: المادة 3 / الفصل الأول، الفقرة الثانية من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.
(2) ينظر: المادة 3 / ثانياً من الفصل الأول، الفقرة (د) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.
(3) ينظر: المادة 3 / ثالثاً من الفصل الأول، والمادة 10 / رابعاً، خامساً، ثامناً، تاسعاً من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

5 - إلزام القادة العراقيين بالكشف عن مصالحهم المالية[1].

6 - إصدار اللوائح التنظيمية والنصوص التي أجازها القانون النظامي، وقد أجاز القانون للهيئة إصدار لائحة الكشف عن المصالح المالية[2].

7 - القيام بأي عمل تراه الهيئة ضرورياً ومناسباً، لكي تحقق أهدافها في مكافحة الفساد، والوقاية منه، ولم يقيد المشرع الهيئة بنوع معين من الأعمال[3]، ومن ثم لها أن تقوم بأي عمل شريطة أن يكون ضرورياً، ومناسباً مع أهداف الهيئة.

- مما يلفت الانتباه أن هيئة النزاهة على الرغم من الاستقلالية التي تتمتع بها فأن ديوان الرقابة المالية له الحق في الرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية حسب نص المادة (27) من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011، حيث نصت المادة على «تخضع الهيئة لرقابة وتدقيق الرقابة المالية الذي يرفع تقاريره بشأنها إلى مجلس النواب، ويعلنها إلى وسائل الإعلام والجمهور».

وبعد عرضنا لهيئة النزاهة العامة كهيئة رقابية مستقلة، فإننا نشير إلى الدور البارز الذي تلعبه هيئة النزاهة في حياة المجتمع العراقي، وخاصة بعد الظروف العصيبة التي مرت بها العراق، والتي جعلت من العراق مكان لانتشار الفساد بكافة صوره، ومظاهره، كما إننا نتفق مع ما ذهب إليه المشرع من جعل ترشيح واختيار رئيس الهيئة من قبل مجلس النواب، وهو ما يضمن نزاهته واستقلاليته عن السلطة التنفيذية بما يزيد من فاعلية الجهاز الرقابي الذي يرأسه، ومن ثم فلا نتفق مع حكم المحكمة الاتحادية في جعل ترشيح، واختيار رئيس الهيئة من قبل السلطة التنفيذية.

---

(1) ينظر: المادة 3 / خامساً من الفصل الأول من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(2) ينظر: المادة 3 / سادساً من الفصل الأول من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

(3) ينظر: المادة 3 / سابعاً من الفصل الأول من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011.

الفرع الثاني

ديوان الرقابة المالية

يعد دور الديوان في الرقابة على المال العام، وحسن إدارته أوسع من مجرد الكشف عن المخالفات، وضبط المخالفين، وتقديمهم إلى العدالة، إذ أن مساعدة الديوان للجهات الخاضعة لرقابته على إدارة شئونها بأسلوب مؤسسي يستند إلى القوانين، والإجراءات المنظمة لها، تعد من المهمات الأساسية التي تساعد تلك الجهات على تطوير أدائها، وسد الثغرات التي تستغل في ارتكاب المخالفة، والتلاعب بالمال العام[1].

ويعتبر ديوان الرقابة المالية أحد الأعمدة الثلاثة التي تعمل على مكافحة الفساد الإداري، والمالي في العراق، وقد تم إنشائه بموجب القانون رقم 6 لسنة 1990، وقد تضمن هذا القانون مهام صلاحية الديوان، وتتمثل في الآتي[2]:

أولاً: مهام ديوان الرقابة المالية:

يضطلع الديوان بالمهام الآتية:

1 - رقابة، وتدقيق حسابات الجهات الخاضعة للرقابة المالية، والتحقق من سلامة تطبيق القوانين، والأنظمة، والتعليمات المالية على أن يشمل ذلك على:

أ - فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العام، للتأكد من سلامتها، وعدم تجاوز الاعتماد المقرر لها في الموازنة، واستخدام الأموال في الأغراض المخصصة لها، وعدم حصول هدر، أو تبذير، أو سوء تصرف فيها، وتقويم مردوداتها.

---

(1) إحسان علي عبد الحسين، مرجع سابق، ص 51.

(2) مها محمد أيوب، التشريعات القانونية العراقية المتعلقة بمحاربة الفساد في العراق، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2011، ص 10.

ب - فحص، وتدقيق معاملات، وتخمين، وتحقق، وجباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة، وسلامة تطبيقها.

ج - إبداء الرأي في القوائم، والبيانات، والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال، والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة، وبيان ما إذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والقواعد، والأصول المحاسبية المعتمدة، وتعكس حقيقة المركز المالي، وعوائد الاستثمار المقررة، ونتيجة النشاط.

2 - رقابة وتقويم الأداء وفقاً لأحكام القانون.

3 - تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية، والرقابية، وما يتعلق بها من أمور إدارية، وتنظيمية.

4 - المساهمة في وضع، وتطوير القواعد، والأصول، والمعايير المحاسبية.

ثانياً: اختصاصات وصلاحيات الديوان:

1 - فحص وتدقيق الإيرادات، والنفقات العامة، والالتزامات المالية كافة تخطيطياً، أو جباية، أو إنفاقاً، والموجودات بأنواعها، للتحقق من صحة تقويمها، وتسجيلها في الدفاتر، والسجلات النظامية، للتأكد من وجودها، وعائداتها، وكفاءة، وسلامة استخدامها، وإدامتها، والمحافظة عليها، وفحص المستندات، والعقود، والسجلات والدفاتر المحاسبية، والموازنات، والحسابات الختامية، والقرارات، وغيرها من الوثائق، والمعاملات ذات العلاقة بمهام الرقابة المالية[1].

2 - حق الاطلاع على الوثائق والمعاملات ذات العلاقة بمهام الرقابة المالية.

3 - تؤدي أعمال الرقابة والتدقيق وفقاً للقواعد، والأصول، والمعايير المعتمدة، والطرق، والوسائل المتعارف عليها.

(1) مها محمد أيوب، المرجع السابق، ص 11.

وجدير بالذكر أن مفهوم الأمـوال العامة في مجال الرقابة المالية يقصد بها الأمـوال العائدة للدولة، وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة المنبثقة عنها كالوزارات، والهيئات المستقلة، والمنشآت أو المؤسسات، أو الشركات العامة المملوكة للدولة(1).

غير أنه استثناءً من هذا الشرط المتعلق بالأموال العامة، فإن لديوان الرقابة المالية دور مهم في المساءلة ضمن إطار المال الخاص أيضاً، وذلك في الحالات التي تخضع فيها الأموال الخاصة للرقابة المالية من قبل الديوان، ومثال ذلك ما نص عليه قانون الجامعات، والكليات الأهلية رقم 13 لسنة 1996 في المادة (36) منه، حيث نصت على أن (تخضع حسابات الجامعات، والكليات الأهلية لتدقيق ديوان الرقابة المالية)(2).

الفرع الثالث

المفتشون العموميين

أنشئت مكاتب المفتشين العموميين بموجب الأمـر 57 لسنة 2004 في الوزارات كافة، ومهمتها المراجعة، والتدقيق لرفع مستويات المسؤولية، والنزاهة، والإشراف على الوزارات ومنع حالات التبذير، وإساءة استخدام السلطة والتعاون مع هيئة النزاهة من خلال التقارير التي تقدم عن حالات الفساد في الـوزارات المختلفة(3).

(1) فتاح محمد حسين، دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في المساءلة على المال العام، دار المطبوعات القانونية، بغداد، 2006، ص 17.

(2) إحسان علي عبد الحسين، مرجع سابق، ص 53.

(3) محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديربي، مرجع سابق، ص 132.

ويعتقد البعض أن مكاتب المفتش العمومي يماثل ديوان الرقابة المالية الحالي المؤسس بموجب قانون ديوان الرقابة المالية رقم 6 لسنة 1990 المعدل، إلا أن هذا الاعتقاد جانبه الصواب، لأن للديوان مهام محددة خولها له قانون إنشائه، أما مكتب المفتش العمومي فإن صلاحياته تتجاوز الممنوح للديوان، كذلك فإن الاختصاص المنعقد للديوان أوسع من اختصاص مكتب المفتش العمومي، فيشمل عمل ديوان الرقابة المالية كافة الوزارات، والدوائر الحكومية، والجهات الرسمية، والشبه رسمية، بينما يختص عمل المفتش العمومي فقط بأعمال الوزارة التي يتولى رقابتها، والإشراف عليها دون غيرها من الوزارات، وفي المقابل فإن مكتب المفتش العمومي يمتاز بصلاحيات أوسع من تلك المخولة لديوان الرقابة المالية، ومنها الاستماع للشهود واستقدامهم، والاستماع إلى اليمين[1].

أما عن وظائف المفتش العمومي فإنها متعددة منها المراقبة المالية على المصروفات، والمراقبة الإدارية، والإبلاغ عن المخالفات، والأمور التي تشكل جريمة، وكذلك له حق التدخل في الأمور الفنية ذات الصلة بإنتاج الوزارة، أو الخدمة التي تقدمها، وفقاً لما ورد في القانون، كما أن له مهمة قانونية تتمثل في دراسة التشريعات النافذة[2].

---

(1) سالم روضان الموسوي، دور القانون، والقضاء في مكافحة الفساد، ط 2، مكتبة صباح بغداد الكرادة، بغداد، 2011، ص 142.

(2) المرجع السابق، ص 147.

الفصل الثاني
المواجهة الجنائية للفساد المالي والإداري على المستوى الدولي

في ظل التطورات التي شهدها العالم في الآونة الأخيرة، وظهور ما يسمى بالعولمة كناتج للتطور التكنولوجي، والتقنيات الحديثة في كافة المجالات، مما أصبح معه العالم كدولة واحدة، وفي ظل تعدد العلاقات، وتشابك المصالح المختلفة بين الدول بعضها ببعض، وبين الأفراد في مختلف الدول، فلم تعد الممارسات الفاسدة تمارس داخل حدود الدولة الواحدة، بل أصبحت تتعدى حدود الدول، فمثلاً جريمة الرشوة تتم داخل دولة ما، وما ينتج عنها من أموال يفتح به حسابات بنكية في دولة، أو دول أخرى، كما أن فساد الأنظمة السياسية أصبح يهدد الجماعة الدولية ككل، وهو ما دعا إلى أن يولي المجتمع الدولي اهتماماً بشأن الفساد الإداري، والمالي وأن يتم وضع أحكاماً، وقواعد دولية يتضمنها القانون الدولي لمواجهة هذه الظاهرة التي كادت أن تقضي على العديد من الأنظمة السياسية، وتشكل عائقاً أمام التقدم البشري، أيضاً فإن هذا الموضوع أضحى موضع اهتمام للقضاء الدولي، الذي لعب دوراً بارزاً في مراقبة تطبيق قواعد القانون الدولي المتعلقة بالفساد المالي، والإداري.

وتأسيساً على ما سبق فإننا نتناول قواعد تدويل ثقافة مكافحة الفساد الإداري والمالي في مبحث أول، ثم نتناول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مبحث ثان.

المبحث الأول

التدويل لثقافة مكافحة الفساد

نظراً لأن ظاهرة الفساد المالي، والإداري، ظاهرة ممتدة عالمياً، فإن آثارها تأخذ طبيعة عالمية فهي تتوزع لجميع دول العالم فيكون شعور المجتمع المحلي والدولي بخطورة هذه الظاهرة، فقام بمواجهتها بأساليب، وآليات متعددة، وكانت البداية من التثقيف، ونحن سنتتبع أفضل قواعد هذه الآليات، لنقوم بانتخابها، وتوظيفها على المستوى المحلي مع مراعاة الخصوصيات الوطنية، ولأجل الإحاطة بذلك نعرض لذلك من خلال مطلبين: نبحث في الأول المواثيق الدولية والإعلانات العالمية، وفي الثاني الاتفاقيات الأممية.

المطلب الأول

المواثيق الدولية، والإعلانات العالمية

يمكن أن نتتبع قواعد تدويل ثقافة مكافحة الفساد على المستوى الإقليمي، والعالمي من خلال فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول

تأثير المواثيق الدولية في تدويل مكافحة الفساد

تتمثل هذه المواثيق في ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945، وميثاق الجامعة العربية لعام 1945، وتظهر قراءة هذه المواثيق أنها تعزز مبدأ احترام حقوق الإنسان، وحرياته الأساسية حتى أضحى بفعل النص عليه عبر هذه المواثيق من المبادئ العالمية، وأصبح من المبادئ النافذة على مستوى الدساتير الوطنية، ويدخل ضمن هذه الحقوق حق الإنسان في الرأي، والذي يتفرع عنه احترام خياراته الثقافية في التثقيف، والثقافة، حيث شجع الميثاق على مبدأ التعاون الدولي في حل المسائل ذات الصبغة الدولية، والاقتصادية والاجتماعية، والثقافية، والإنسانية[1].

وهذا يعني أن ميثاق الأمم المتحدة يعزز مبدأ إشاعة كل الوسائل التي تمثل حل دولي لمسائل دولية، ومنها مسألة الفساد، كما أكد الميثاق أيضاً على تحقيق مستوى أعلى للمعيشة، وتوفر الاستخدام الأمثل لكل فرد، والنهوض بعوامل التطور، والتقدم الاقتصادي والاجتماعي[2].

كما ذهب الميثاق إلى حث المجلس الاقتصادي، والاجتماعي على توفير، وتيسير الحلول للمشاكل الدولية، والاقتصادية، والاجتماعية، والصحية، وما يتصل بها، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة، والتعليم[3]، وهذا يعكس حقيقة، وهي أن المشاكل الدولية التي يمكن أن تعصف بالمجتمعات، ومنها الفساد المالي، والإداري لا يمكن التصدي لها إلا عبر مبدأ التعاون الدولي، وبالتنسيق مع

---

(1) عبد الرسول عبد الرضا الأسدي، نفاذ تدويل مكافحة الفساد في القوانين الداخلية، بحث مقدم لمركز العراق للأبحاث، بغداد 2010، ص 5.

(2) ينظر: المادة 55 / أ من ميثاق الأمم المتحدة.

(3) ينظر: المادة 55 / ج من ميثاق الأمم المتحدة.

الأمم المتحدة عبر جهاز المجلس الاقتصادي، والاجتماعي التابع لها، وكلما اقتربت الدول من المعايير الدولية كلما تقلصت فيها مساحة الفساد، واقتربت من الدول المتقدمة حضارياً[1].

أما بالنسبة لميثاق الجامعة العربية فقد ذهب بالمقابل إلى توفير بعض الآليات لمواجهة المشاكل الإقليمية، والتي تحمل آثار اقتصادية سلبية على دول المجموعة العربية.

كما ذهب الميثاق العربي لحقوق الإنسان، والذي اعتمدته القمة العربية السادسة عشرة في تونس عام 2004 إلى تسجيل المبادئ المستقر عليها عالمياً في مجال حقوق الإنسان، وحرياته، وأقر بأن جميع هذه الحقوق، والحريات غير قابلة للتجزئة، ومترابطة، ومتشابكة، وقضى باحترام مبدأ حرية الثقافة، والرأي، وهذا يعني أن المبادئ العالمية أثرت في صياغة الميثاق العربي، ومن هذه المبادئ حرية الرأي، واحترام ثقافة الأقليات، والسماح للفرد بعرض موقفه ورأيه في المشاكل التي يواجهها المجتمع، ولعل الفساد اليوم هو من أهم هذه المشاكل، نظراً لما تفضي إليه من نتائج لها انعكاس واضح على تدهور مستواه المعيشي، وانتشار الجريمة التي تهدد حياته وحريته، وهو ما يفضي بالنتيجة إلى تهديد أمنه الشخصي الذي يعد من المبادئ التي أكدت المواثيق على احترامه[2].

---

(1) عبد الرسول عبد الرضا الأسدي، مرجع سابق، ص 6.

(2) ينظر: المادة 1 / 4 من الميثاق العربي.

الفرع الثاني

النفاذ الدولي للإعلانات العالمية في مكافحة الفساد

نعرض لذلك في محورين:

أولاً: تطور النظرة في مكافحة الفساد:

يمكن أن نلقي نزرة سريعة على تطور الموقف العالمي من مكافحة الفساد من خلال بعض الإعلانات العالمية، ومنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمواطن الفرنسي لعام 1789 الذي صدر عن الجمعية التأسيسية في فرنسا، وقد كان هذا الإعلان انعكاس لأفكار مفكري، وفلاسفة هذه المرحلة، ومنهم جان جاك روسو، وفولتير، وقد أكد هذا الإعلان حقيقة مهمة يمكن أن تبرر آليه تدويل مكافحة الفساد على المستوى العالمي، ولا يجوز للدول أن تقف في مواجهة المحكومين على إشاعتها.

وهي تتمثل في أن القانون لا يمكن أن يستعمل كوسيلة للحد من الحقوق، والحريات إلا إذا كانت ممارستها فيها إضراراً بالمجتمع[1]، كما أكد على حرية التعبير عن الرأي، واحترام ثقافة الشعب، وصيانة التشريعات[2].

مع احترام حرية الثقافة والرأي، وتلقي المعارف التي تتناسب مع المصلحة العامة، ولعل مشاركة الفرد، والمجتمع في مواجهة الفساد من الحريات المقدسة، فيكون لهم أن يعمدوا إلى الحد من ظواهر تؤثر سلباً في المصلحة العامة، وتدفع بهم إلى وضع اقتصادي، واجتماعي أفضل، كما أكدت هذه الحقائق من قبل إعلان الاستقلال الأمريكي لعام 1776.

---

(1) ينظر: المادة (5) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمواطن الفرنسي لعام 1789.

(2) ينظر: المادة (6) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمواطن الفرنسي لعام 1789.

كما جاءت وثيقة الحقوق الأمريكية الصادرة عام 1791 مسجلة احترام حقوق الإنسان، وحرياته، وتقيد حق الكونجرس الأمريكي بعدم إصدار قانون يعطل حق ممارسة الدين، والكلام، أو النشر.

وقد تراجعت هذه المبادئ الأمريكية الخاصة باحترام حقوق الإنسان في الآونة الأخيرة بفعل صدور تشريعات تمنح السلطة التنفيذية نفوذ واسعة النطاق في حياة الفرد، والمجتمع، ومن هذه القوانين قانون باتريوت (Patriot act)، وهذه القوانين، وغيرها نالت كثيراً من حق، وحرية الفرد في التعبير عن رأيه، واحترام عقيدته، وثقافته، بل يمكن أن نقول أن مواجهته للسلطة الحاكمة عبر القلم في قضايا فساد مالي، وإداري يمكن أن توصف على أنها من قضايا الإرهاب فيلاحق الفرد، على أثرها قضائياً لينتهي به المطاف في أروقة السجون[1].

ومقابل الإعلانات المقدمة ذهب إعلان القاهرة حول حقوق الإنسان في الإسلام إلى بلورة ما هو ثابت من مبادئ في القرآن، والسنة النبوية، فقد أكدت الصفة الكونية لحقوق الإنسان، وحرياته، ومنها حق الرأي، والعقيدة، والثقافة، لكي تكون الاستفادة منها متاحة لكافة أفراد الكرة الأرضية[2].

ثانياً: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948:

لقد سجل هذا الإعلان ما استقر من مبادئ، وأعراف على شكل مواد قانونية بلغت (30) مادة، وقد جاءت مضامين هذا الإعلان منسجمة ومتناغمة مع ما سبق من إعلانات، ومواثيق، فهو انتصر للمفهوم العالمي للحقوق، والحريات، فنال بذلك سمعة عالمية مقبولة من قبل أغلب دول العالم، وقد أكد أن لكل فرد حق التمتع بنظام اجتماعي، ودولي يمكن أن تتحقق في ظله الحقوق، والحريات المنصوص

(1) عبد الرسول عبد الرضا الأسدي، مرجع سابق، ص 8.

(2) علي يوسف الشاكري، حقوق الإنسان في ظل العولمة، الطبعة الأولى، دار الساحة، عمان، الأردن، 2006، ص 43 وما بعدها.

عليها تحقيقاً تاماً[1] كما أشار إلى احترام حرية الرأي، والتعبير وكفالته لجميع الأفراد، ويدخل ضمن هذه الحرية تلقي الآراء دون مضايقة، ونقلها للآخرين بأية وسيلة، ودون اعتبار للحدود[2].

المطلب الثاني

الاتفاقية الأممية

وهي تلك الاتفاقيات التي تمت برعاية الأمم المتحدة، وتحت كنفها، والتي أكدت مبادئ وقواعد توجيهية، وإرشادية، ملزمة للدول المصدقة عليها، وهذه الاتفاقيات تنقسم إلى اتفاقيات ذات تأثير غير مباشر لمكافحة الفساد، واتفاقيات ذات تأثير مباشر في مكافحة الفساد.

الفرع الأول

الاتفاقيات ذات التأثير الغير مباشر لمكافحة الفساد

وتتمثل هذه الاتفاقيات في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية لعام 1966 حيث أكد على إلزام الدول المتخاطبة بأحكامه على توفير مستوى معيشي كافي للفرد، وأسرته، وبما يشبع حاجاته في الغذاء، والمسكن، والملبس على أن تتخذ الدول التدابير اللازمة لوضع هذه القواعد

(1) ينظر: المادة (28) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.

(2) ينظر: المادة (19) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.

موضع التطبيق[1] عبر تشريعاتها الوطنية، وعلى نحو يسير فيه التشريع الوطني مع قواعد القانون الدولي كما أكد على حق الإنسان في التحرر من الجوع وتلزم الدول باتخاذ ما يمكن من تدابير من تحسين طرق الإنتاج، وتوزيع المواد الغذائية، وتأمينها بشكل عادل، وهذا يعني أن للفرد حق مكافحة أسباب الفقر، والحاجة، ومن أهم هذه الأسباب الفساد المالي، والإداري، كما جاءت اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) لعام 1979، لتأكد مرة أخرى حق المرأة في العيش بمستوى اقتصادي، واجتماعي مساو للرجل[2].

وهذا يعني أن لها في سبيل هذه الغاية أن تتحرر من كل أسباب التمييز، والجوع، والفقر، أسوة بالرجل، فلها التصدي لمكافحة الفساد بكل أنواعه، ومواضعه[3].

كما جاءت اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989 التي أصبحت نافذة في 2 / أيلول من عام 1990 لتؤكد على التزام الدول بكفالة الحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية للطفل عبر تشريعاتها الوطنية، كما تكفلت الاتفاقية بتوفير مستوى معيشي ملائم لنمو الطفل من الناحية البدنية والعقلية، والروحية، والاجتماعية[4] كما ألزمت الوالدين بضرورة اتخاذ ما يمكن لتحقيق هذه المقاصد، وهي في نفس الوقت تخاطب الدول بضرورة تفادي كل ما يعرض حياة الطفل للفقر، والجوع من خلال تقليص أسباب الفساد المالي، والإداري، والتثقيف بهذا الاتجاه ذلك لأن الفساد ظاهرة تتوزع آثارها السلبية على الجميع، وتتركز في الغالب على فئة الأطفال مما يخل ذلك بسمعة الدولة داخلياً، وخارجياً[5].

---

(1) ينظر: المادة 11 / 1 من العهد الدولي.

(2) ينظر: المادة (13) من اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) لعام 1979.

(3) عبد الرسول عبد الرضا الأسدي، مرجع سابق، ص 10.

(4) ينظر: المادة 27 / 2 من اتفاقية حقوق الطفل، لعام 1989.

(5) إسماعيل البديري، الفساد الإداري، والاقتصادي، أسبابه وآثاره، وعلاجه، بحث مقدم، إلى المؤتمر القانوني، كلية القانون، جامعة كربلاء، في 10 / 5 / 2008، ص 98.

وإذا كانت الدولة ملزمة تجاه مواطنيها بتوفير مستوى معيشي لائق، ومكافحة كافة الأسباب التي تخل بهذا المستوى، ومنها الفساد، فهي تحمل نفس التوجه تجاه الأجانب، واللاجئين بحسب الاتفاقية الخاصة باللاجئين لعام 1951، والتي أصبحت نافذة عام 1954، كما أكدت مبادئ تدويل ثقافة مكافحة الفساد، وتشجيع مشاركة المجتمع المدني في ذلك، والعمل على تحقيق مبدأ التعاون الدولي في سبيل مكافحة الفساد، والاتفاقية الأمريكية لمكافحة الفساد لعام 1996 كانت بهذا الاتجاه[1].

الفرع الثاني

الاتفاقات ذات التأثير المباشر لمكافحة الفساد

لعل أبرز هذه الاتفاقيات هي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في 15 / نوفمبر / 2000 ودخلت حيز التنفيذ في 29 / سبتمبر / 2003، حيث أكدت الديباجة على تعزيز ثقافة نبذ الفساد كما أكدت المادة (1) منها على الترويج لثقافة مكافحة الفساد، وتعزيز مبدأ التعاون الدولي لمواجهة الفساد كما نصت المادة (10 / ح) من الاتفاقية على نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إداراتها العمومية.

كما أكدت الاتفاقية على مبدأ الإعلام العالمي في المادة (43) لمناهضة الفساد، ويفضي إلى تحقيق مبدأ التعاون الدولي ما بين الدول في المسائل الجنائية، والمدنية، والتجارية المتعلقة بالفساد، وتشجيع عقد الاتفاقيات لتسليم المجرمين، كما أنها تتثقف باتجاه تحقيق عملية المساعدة القانونية بين الدول في سبيل مكافحة

---

(1) ينظر: المادة (1) من الاتفاقية الأمريكية لمكافحة الفساد لعام 1996.

الفساد[1]، وكذلك في مجال تنفيذ القوانين عبر الحدود الدولية وتعقب الجناة لتطبيقها عليهم، كما تقضي بمتابعة حركة العائدات الجرمية عبر الحدود[2].

وتكشف الاتفاقية من خلال تتبع المقاصد التي ترمي إليها عن درجة الخطورة التي وصل إليها الفساد بين دول العالم، وخاصة دول الشرق الأوسط، إن هذا الإحساس العالمي بهذه الخطورة يقابله تطور في آليات مكافحة الفساد، ولعل نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كانت من أنجح هذه الآليات، ونجحت في إشاعة المبادئ الآتية[3]:

1 - تدويل ثقافة مكافحة الفساد.

2 - تعزيز مبدأ التعاون الدولي في مكافحة الفساد.

3 - تعزيز مبدأ المُساعدة القانونية، وتنفيذ القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد.

4 - الحد من تهريب الأموال المتحصلة عن الفساد، وإعادتها في ظل تهريبها إلى بلدانها الأصلية.

5 - دعوة الدول إلى تحسين قوانينها الوطنية، وبما ينسجم مع قواعد الاتفاقية.

ولقد وجدت هذه الاتفاقية استجابة كبيرة على المستوى المحلي، والعالمي، وهذه الاستجابة تبدو واضحة خاصة من جانب العراق الذي استجاب لهذه الاتفاقية من خلال انضمامه إليها.

---

(1) ينظر: المادة (46) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.

(2) ينظر: المادة (48) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003.

(3) عبد الرسول عبد الرضا الأسدي، مرجع سابق، ص 12.

المبحث الثاني

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

كما سبق، وأن أشرنا فإن الفساد لم يعد يكتفي بالصفة الوطنية وإنما في ظل العولمة، وتشابك العلاقات بين الدول بعضها ببعض، وبين الأفراد على المستوى العالمي أصبح الفساد يتصف بالصفة الدولية، وهو ما جعل القضية محل اهتمام المنظمات الدولية، وخاصة منظمة الأمم المتحدة، حيث تم إبرام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي دخلت حيز النفاذ في سبتمبر 2003، وتعد هذه الاتفاقية المصدر الأساسي لقواعد مكافحة الفساد، واحتلت المرتبة الأولى بين القواعد الدولية لمكافحة الفساد، بعد أن كان العرف الدولي يحتل هذه المرتبة على المستوى الدولي، ووفقاً للمادة الأولى من هذه الاتفاقية فإن الغرض منها هو ترويج، وتدعيم التدابير الرامية إلى منع، ومكافحة الفساد بصورة أكفأ، وكذلك ترويج، وتيسير، ودعم التعاون الدولي، والمساعدة التقنية في مجال منع، ومكافحة الفساد، بما في ذلك مجال استرداد الموجودات، وأخيراً تعزيز النزاهة، والمساءلة، والإدارة السليمة للشئون العمومية، والممتلكات العمومية، كما حددت المادة الثالثة منها النطاق الموضوعي لانطباقها، حيث تنطبق على منع الفساد، والتحري عنه، وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجميد، وحجز وإرجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة، وفقاً لهذه الاتفاقية، ولا يشترط لانطباق أحكام الاتفاقية أن تكون الجرائم المبينة فيها قد ألحقت ضرراً، أو أذى بأملاك الدولة، باستثناء ما تنص عليه خلافاً لذلك.

وجدير بالذكر أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تسير في أعقاب عدد من الاتفاقيات الدولية التي تم اعتمادها تحت رعاية المنظمات الحكومية الدولية، بما في ذلك منظمة التعاون الاقتصادي، والتنمية، ومجلس أوروبا، ومنظمة الدول الأمريكية، والاتحاد الأوروبي، ورغم أهمية هذه الاتفاقيات إلى أن اتفاقية مكافحة

الفساد هي أول صك عالمي حقيقي لمكافحة الفساد، وشامل أكثر من أي شيء، وأن اتفاقية مكافحة الفساد هي فريدة من نوعها ليس فقط في تغطيتها لجميع أنحاء العالم، بل أيضاً في اتساعها، وتفاصيل أحكامها التي تعتبر ذات أهمية خاصة بالنسبة للبلدان التي لا تغطيها الاتفاقيات الإقليمية.

وسوف نحاول إلقاء الضوء على أهم أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003، وذلك من خلال بحث الأحكام المتعلقة بالنطاق الموضوعي للاتفاقية، وأحكام التنسيق، والتعاون بين الدول الأعضاء لمواجهة صور الفساد الإداري، والمالي، وذلك من خلال مطلبين:

المطلب الأول: يتناول النطاق الموضوعي للاتفاقية، **أما المطلب الثاني** فيتناول التعاون بين الدول الأعضاء لمواجهة صور الفساد المالي، والإداري.

المطلب الأول

النطاق الموضوعي للاتفاقية

عالجت المواد 15 إلى 42 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الأحكام الموضوعية التي تلتزم الدول الأعضاء بها فيما يتعلق بنطاق التجريم، وإنفاذ القانون، حيث عددت الأفعال التي تمثل جرائم فساد وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية، وأركان هذه الجرائم، كما وضعت الأحكام الإجرائية فيما يتعلق بأحكام التقادم، والملاحقة، والمقاضاة، والجزاءات، ووسائل حماية الشهود، والخبراء، والضحايا، والاختصاص القضائي، وعلى ذلك فإن الاتفاقية تتضمن طائفتين من القواعد الأولى ذات طابع تجريمي، والثانية ذات طابع إجرائي، ومن ثم فإننا نتناول هذا المطلب من خلال فرعين: نتناول في الأول القواعد ذات الطابع التجريمي، أما الثاني القواعد ذات الطابع الإجرائي.

الفرع الأول

القواعد ذات الطابع التجريمي

لقد حددت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003 العديد من الأفعال التي تمثل جرائم فساد إداري، ومالي، ووضعت أركان هذه الجرائم، وألزمت كل دولة طرف في الاتفاقية بوضع التشريعات، والقواعد اللازمة لتجريم هذه الأفعال، بما لا يتعارض مع سيادة الدول الأعضاء، ويتلاءم مع التشريعات الجنائية القائمة بها.

أولاً: جريمة الرشوة:

تنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على صورتين من الرشوة: أولهما الصورة التقليدية للرشوة حين تقع من موظف عام وطني، وثانيهما الصورة المستحدثة للرشوة حيث تقع من موظف عام أجنبي، أو من موظف في مؤسسة دولية عمومية[1].

1 - رشوة الموظفين العموميين الوطنيين:

وفقاً للمادة 15 من اتفاقية الأمم المتحدة 2003، تعتمد كل دولة طرف ما يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم الأفعال الآتية، عندما ترتكب عمداً[2].

(أ) وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة، أو عرضها عليه، أو منحه إياها بشكل مباشر، أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه، أو لصالح

(1) سليمان عبد المنعم، الجوانب الموضوعية والإجرائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دار المطبوعات الجامعي، الإسكندرية، ص 34.

(2) أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري، وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي، والإقليمي، والعربي، والدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2010، ص 623.

شخص، أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما، أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

(ب) التماس موظف عمومي، أو قبوله، بشكل مباشر، أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه، أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما، أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

2 - رشوة الموظفين العموميين الأجانب، وموظفي المؤسسات الدولية العمومية:

طبقاً للمادة 16 من اتفاقية الأمم المتحدة 2003:

(أ) تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى، لتجريم القيام عمداً بوعد موظف عمومي أجنبي، أو موظف مؤسسة دولية عمومية بمزية غير مستحقة، أو عرضها عليه، أو منحه إياها، بشكل مباشر، أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه، أو الشخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما، أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية، من أجل الحصول على منفعة تجارية، أو أي مزية غير مستحقة أخرى، أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية.

(ب) تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم تدابير تشريعية، وتدابير أخرى، لتجريم قيام موظف عمومي أجنبي، أو موظف في مؤسسة دولية عمومية عمداً، بشكل مباشر، أو غير مباشر، بالتماس أو قبول مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه، أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما، أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

وواضح من المادتين السابقتين أن الاتفاقية أوردت الأفعال المكونة للركن المادي لجريمة الرشوة، والمتمثل بالتماس، أو قبول مزية غير مستحقة سواء لصالح الموظف نفسه، أو لصالح شخص، أو كيان آخر بغرض قيامه بعمل، أو الامتناع عن فعل يدخل في واجباته الوظيفية، كما وضعت الركن المادي لجريمة الراشي المتمثل في وعد الموظف، أو عرض الرشوة عليه، أما الركن المعنوي في هذه الجريمة يتمثل في توافر القصد الجنائي بعنصرية العلم والإرادة، إذ الفرض من هذه الجريمة أنها من الجرائم العمدية.

ثانياً: جريمة اختلاس المال العام:

طبقاً للمادة 17 من الاتفاقية: تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى، لتجريم قيام موظف عمومي عمداً لصالحه هو، أو لصالح شخص، أو كيان آخر، باختلاس أو تبديد ممتلكات، أو أموال، أو أوراق مالية عمومية، أو خصوصية، أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر[1].

وواضح من النص أن الركن المادي للجريمة يتضمن شقين: الأول: صفة المال بأن يكون مال عام، أما الشق الثاني: بأن يكون المال في حيازة الموظف بسبب وظيفته، أما الركن المعنوي في هذه الجريمة يتطلب توافر قصد جنائي باعتبارها جريمة عمدية.

ثالثاً: جريمة استغلال أو المتاجرة في النفوذ:

طبقاً للمادة (18) من الاتفاقية تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً[2]:

---

(1) أمير فرج يوسف، مرجع سابق، ص 624.

(2) عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، دراسة قانونية تحليلية مقارنة في ضوء الاتفاقيات الدولية، والتشريعات الجنائية، وقوانين مكافحة الفساد في الدول العربية، والأجنبية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1993، ص 382.

(أ) وعد موظف عمومي، أو أي شخص آخر بأي مزية غير مستحقة، أو عرضها عليه، أو منحه إياها، بشكل مباشر، أو غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي أو الشخص على استغلال نفوذه الفعلي، أو المفترض بهدف الحصول من إدارة، أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرض الأصلي على ذلك الفعل، أو لصالح أي شخص آخر.

(ب) قيام موظف عمومي، أو أي شخص آخر، بشكل مباشر أو غير مباشر بالتماس، أو قبول أي مزية غير مستحقة لصالحه هو، أو لصالح شخص آخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي أو الشخص نفوذه الفعلي، أو المفترض بهدف الحصول من إدارة، أو سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة.

ومن المادة السابقة يتضح تجريم الاتفاقية لكافة صور استغلال النفوذ، حيث ورد بالمادة السابقة جريمتين: الأولى جريمة التحريض على استغلال، وتجارة النفوذ، والركن المادي في الجريمة يقوم بالوعد، أو العرض، أو المنح لأي فائدة، أو مزية، والركن المعنوي للجريمة يقوم على توافر القصد الجنائي لدى الجاني، أما الجريمة الثانية فهي جريمة الإتجار في الوظيفة العامة، ويقوم الركن المادي فيها على فعل قبول الموظف لعطية، أو مزية غير مستحقة له سواء بنفسه، أو عن طريق وسيط، وسواء كان هو المستفيد المباشر، أو كان شخص آخر كما لو كانت زوجته، مقابل استغلاله لنفوذه، أما الركن المعنوي فيلزم له توافر القصد الجنائي لدى الجاني باعتبارها من الجرائم العمدية.

رابعاً: الإثراء غير المشروع:

تمثل جريمة الإثراء، أو الكسب غير المشروع صورة للفساد مثيرة للجدل، إذ أن هذه الجريمة تجسد في الواقع صورة من صور الفساد المراوغ، والذكي الذي ينفذ عبر ثغرات النصوص، ويخترق مفاهيمها الجامدة متمسحاً بمبدأ شرعية الجرائم،

والعقوبات، ولازمته المنطقية التي توجب تفسير النصوص الجزائية تفسيراً ضيقاً، أو على الأقل حظر تفسيرها بطريق القياس، غير أن جريمة الإثراء، أو الكسب غير المشروع تمثل في القانون انتهاكاً لقرينة البراءة، بالنظر لكونها غالباً ما تمثل نقلاً لعبء الإثبات، من حيث إنها توجب على المشتبه فيه، أو المتهم أن يثبت براءته من خلال إلزامه بمشروعية مصدر الأموال التي يحوزها، والتي تزيد زيادة كبيرة عن دخله الوظيفي[1] وهو ما حمل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة (20) منها أن تحيل في مسألة تجريم هذا الإثراء إلى قانون كل دولة.

وطبقاً للمادة (20) من الاتفاقية تنظر كل دولة طرف، رهناً بدستورها، والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم تعمد موظف عمومي إثراء غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياساً إلى دخله المشروع[2].

هذه الصورة تمثل جريمة الكسب غير المشروع، ولقد خصص المشرع لهذه الجريمة في العديد من التشريعات في مختلف الدول تشريع مستقل، كما في مصر حيث نجد قانون الكسب غير المشروع.

خامساً: جريمة غسل الأموال:

يعتبر غسل الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد، أهم وربما أخطر صور الفساد، إذ أن جرائم الفساد هي جرائم مالية يمثل النفع المادي فيها الباعث على ارتكابها، وبالتالي يحتاج تأمين هذا النفع من الجاني الإسراع باستخدام حيل، ووسائل تمويه تمكنه من إضفاء مصدر مشروع على الأموال المتحصلة من جرائم الفساد التي ارتكبها، ونظراً لخطورة هذه الجريمة، فقد حاولت اتفاقية الأمم المتحدة أن تضع حلولاً للصعوبات، والمشكلات القانونية الناشئة عن ظاهرة غسل عائدات الفساد، حيث خصصت لها المادة (23) من الاتفاقية، وطبقاً للمادة 23 من الاتفاقية:

---

(1) سليمان عبد المنعم، مرجع سابق، ص 51.

(2) عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 383.

1 - تعتمد كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً[1]:

أ - إبدال الممتلكات، أو إحالتها، مع العلم بأنها عائدات إجرامية، بغرض إخفاءه، أو تمويه مصدر تلك الممتلكات غير المشروع، أو مساعدة أي شخص ضالع في ارتكاب الجرم الأصلي على الإفلات من العواقب القانونية لفعلته.

ب - إخفاء، أو تمويه الطبيعة الحقيقية للممتلكات، أو مصدرها، أو مكانها، أو كيفية التصرف فيها، أو حركتها، أو ملكيتها، أو الحقوق المتعلقة بها، مع العلم بأن تلك الممتلكات هي عائدات إجرامية.

ورهناً بالمفاهيم الأساسية لنظامها القانوني:

أ - اكتساب الممتلكات، أو حيازتها، أو استخدامها مع العلم، وقت استلامها بأنها عائدات إجرامية.

ب - المشاركة في ارتكاب أي فعل مجرم وفقاً لهذه المادة، أو التعاون، أو التآمر على ارتكابه، والشروع في ارتكابه، والمساعدة، والتشجيع على ذلك، وتسهيله وإسداء المشورة بشأنه.

2 - لأغراض تنفيذ، أو تطبيق الفقرة (1) من هذه المادة[2]:

أ - تسعى كل دولة طرف في تطبيق الفقرة (1) من هذه المادة على أوسع مجموعة من الجرائم الأصلية.

ب - تدرج كل دولة طرف في عداد الجرائم الأصلية، كحد أدنى، مجموعة شاملة من الأفعال المجرمة، وفقاً لهذه الاتفاقية.

---

(1) أمير فرج يوسف، مرجع سابق، ص 627.

(2) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 385.

ج - لأغراض الفقرة الفرعية (ب) أعلاه، تشمل الجرائم الأصلية المرتكبة داخل الولاية القضائية للدولة الطرف المعينة، وخارجها، غير أن الجرائم المرتكبة خارج الولاية القضائية للدول الطرف المعينة لا تمثل جرائم أصلية إلا إذا كان السلوك ذو الصلة يعتبر فعلاً إجرامياً بمقتضى القانون الداخلي للدولة التي ارتكب فيها، وكان من شأنه أن يعتبر فعلاً إجرامياً بمقتضى القانون الداخلي للدولة الطرف التي تنفذ، أو تطبق هذه المادة لو كان قد ارتكب هناك.

د - تزود كل دولة طرف الأمين العام للأمم المتحدة بنسخ من قوانينها المنفذة لهذه المادة، وبنسخ من أي تغييرات تدخل على تلك القوانين لاحقاً، أو بوصف لها.

هـ - يجوز النص على أن الجرائم المبينة في الفقرة (1) من هذه المادة لا تسري على الأشخاص الذين ارتكبوا الجرم الأصلي، إذا كانت المبادئ الأساسية للقانون الداخلي للدولة الطرف تقتضي ذلك.

وتضمن النموذج القانوني لجريمة غسل الأموال المنصوص عليه في المادة (23) من الاتفاقية صور الاشتراك، والمساهمة المختلفة، بينما كان يمكن الاكتفاء بعمومية تجريم الاشتراك أو المساهمة الواردة في المادة (27) من الاتفاقية، ولربما كان الدافع لذلك الرغبة في تشديد مكافحة غسل عائدات الفساد، والإحاطة بكل صور الاشتراك فيه[1].

سابعاً: المشاركة والشروع:

طبقاً للمادة (27) من الاتفاقية:

1 - تعتمد كل دولة طرف ما يلزم من تدابير تشريعية، وتدابير أخرى، لكي تجرم وفقاً لقانونها الداخلي، المشاركة بأي صفة كطرف متواطئ، أو مساعد، أو محرض مثلاً، في فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية.

---

(1) سليمان عبد المنعم، مرجع سابق، ص 71.

2 - يجوز لكل دول طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى، لكل تجرم وفقاً لقانونها الداخلي أي شروع في ارتكاب فعل مجرم، وفقاً لهذه الاتفاقية[1].

3 - تعمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تحترم، وفقاً لقانونها الداخلي، الإعداد لارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية.

الفرع الثاني

القواعد ذات الطابع الإجرائي

لم تكتف اتفاقية الأمم المتحدة بوضع قواعد موضوعية تتعلق بالأفعال المجرمة، وإنما أيضاً تناولت بين نصوصها قواعد إجرائية تتعلق بالملاحقة، والمقاضاة، والجزاءات، والتقادم، وحماية الشهود، والخبراء، والضحايا.

أولاً: الملاحقة، المقاضاة:

جرائم الفساد لم تعد تقتصر في العديد من صورها على النطاق الداخلي للدولة، فأصبح تنفيذ أركان الجريمة يتعدى حدود إقليم الدولة الواحدة، حيث صار لجرائم الفساد طابعاً دولياً، ويمكن القول إننا أصبحنا بصدد ظاهرة عولمة الفساد[2]، ولا شك أن هذا الطابع الدولي لجرائم الفساد يفرض ألا تقتصر مكافحته، وملاحقة مرتكبيه على الصعيد الوطني الداخلي فقط، بل ينبغي فضلاً عن ذلك أن يتم على الصعيد الدولي، وهو ما أولته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة

(1) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 630.

(2) سليمان عبد المنعم، مرجع سابق، ص 144.

الفساد اهتماماً خاصاً، فأفردت له الفصل الرابع، والخامس منها، والمتمثل في التعاون الدولي، ونظام الملاحقة القضائية، واسترداد الموجودات، وطبقاً للمادة (30) من الاتفاقية[1]:

1 - تجعل كل دولة طرف ارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية خاضعاً لعقوبات تراعى فيها جسامة ذلك الجرم.

2 - تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لنظامها القانوني، وسيادتها الدستورية، ما قد يلزم من تدابير لإرساء، أو بقاء توازن مناسب بين أي حصانات، أو امتيازات قضائية ممنوحة لموظفيها العموميين من أجل أداء وظائفهم وإمكانية القيام - عند الضرورة - بعمليات تحقيق، وملاحقة، ومقاضاة أفعاله في الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

3 - تسعى كل دولة طرف إلى ضمان ممارسة أي صلاحيات قانونية تقديرية يتيحها قانونها الداخلي، فيما يتعلق بملاحقة الأشخاص، لارتكابهم أفعالاً مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية، من أجل تحقيق الفعالية القصوى لتدابير إنفاذ القانون التي تتخذ بشأن تلك الجرائم، ومع إيلاء الاعتبار الواجب لضرورة الردع عن ارتكابها.

4 - في حالة الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية، تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، وفقاً لقانونها الداخلي، ومع إيلاء الاعتبار الواجب لحقوق الدفاع، لضمان أن تراعى الشروط المفروضة بخصوص قرارات الإفراج إلى حين المحاكمة، أو الاستئناف، وضرورة حضور المدعى عليه في الإجراءات الجنائية اللاحقة.

(1) أمير فرج يوسف، مرجع سابق، ص 631.

5 - تأخذ كل دولة طرف بعين الاعتبار جسامة الجرائم المعنية لدى النظر في إمكانية الإفراج المبكر، أو المشروط عن الأشخاص المدانين بارتكاب تلك الجرائم.

6 - تنظر كل دولة طرف، بما يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في إرساء إجراءات تجيز للسلطة المختصة، عند الاقتضاء، تنحية الموظف العمومي المتهم بارتكاب فعل مجرم، وفقاً لهذه الاتفاقية، أو وقفه عن العمل، أو نقله، مع مراعاة مبدأ افتراض البراءة.

7 - تنظر كل دولة طرف، حينما تسوغ جسامة الجرم ذلك، وبما يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اتخاذ إجراءات لإسقاط الأهلية، بأمر قضائي، أو بأي وسيلة مناسبة أخرى، ولفترة زمنية يحددها قانونها الداخلي، عن الأشخاص المدانين بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية بما يلي[1]:

- تولي منصب عمومي.
- تولي منصب في منشأة مملوكة كلياً، أو جزئياً للدولة.

8 - لا تمس الفقرة (1) من هذه المادة بممارسة السلطات المختصة صلاحيتها التأديبية تجاه المستخدمين المدنيين.

9 - ليس في هذه الاتفاقية ما يمس بالمبدأ القاضي بأن يكون توصيف الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية، وتوصيف الدفوع القانونية المنطبقة، أو المبادئ القانونية الأخرى التي تحكم مشروعية السلوك محفوظاً حصراً للقانون الداخلي للدولة الطرف، وبوجوب الملاحقة، والمعاقبة على تلك الجرائم وفقاً لذلك القانون.

---

(1) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 389.

10 - تسعى الدول الأطراف إلى تشجيع إعادة إدماج الأشخاص المدانين بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية في مجتمعاتهم.

من المادة السابقة يتضح أن الاتفاقية مع مراعاة القانون الداخلي، والدستور، والاحترام الكامل لسيادة الدول الأطراف في الاتفاقية قد ألزمت الدول الأطراف بأن تضع في تشريعاتها الداخلية بعض القواعد الإجرائية اللازمة لمكافحة جرائم الفساد التي عددتها الاتفاقية، ولزيادة الفعالية للنصوص التجريمية التي جاءت بها الاتفاقية، فقد الزمت الاتفاقية كل دولة طرف بأن تراعي عند وضع القواعد الخاصة بالحصانات الممنوحة للموظفين، وخاصة الحصانات القضائية عدم المغالاة في هذه الحصانات مما يعيق إجراءات ملاحقة الفاسدين منهم، ولضمان الفاعلية لإنفاذ القانون فيما يتعلق بشأن الجرائم التي عددتها الاتفاقية، فيتعين على الدول الأطراف ضمان ممارسة أي صلاحيات تقديرية يتيحها قانونها الداخلي فيما يتعلق بملاحقة مرتكبي جرائم الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية، كما أكدت الاتفاقية على ضرورة احترام الضمانات الإجرائية الأساسية، أمام الهيئات القضائية عند نظر الدعاوى المتعلقة بالجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية، ومن هذه الضمانات ضمانات حقوق الدفاع، وقرينة البراءة، ومبدأ التناسب بين الجريمة، والعقوبة المقررة لها، كذلك عدم تحصين الموظفين من العزل، أو الوقف عن العمل، ووضع الإجراءات اللازمة لتنحية الموظف، أو عزله من منصبه عند ثبوت إدانته في إحدى الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية.

ثانياً: التقادم:

يعتبر مرور الزمن - كما هو معلوم - أحد أسباب انقضاء الدعوى العمومية عن الجرائم التي تقع دون أن تتخذ السلطات المختصة حيالها أي إجراء من الإجراءات التي تقطع سريان مدة التقادم سواء أكان إجراء من إجراءات التحقيق، أو المحاكمة، وقد أخذت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بنظام التقادم فيما يتعلق بالجرائم التي وردت في الاتفاقية[1] وطبقاً للمادة (29) من الاتفاقية:

(1) سليمان عبد المنعم، مرجع سابق، ص 136.

تحدد كل دولة طرف في إطار قانونها الداخلي، عند الاقتضاء، فترة تقادم طويلة تبدأ فيها الإجراءات القضائية بشأن أي فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية، وتحدد فترة تقادم أطول، أو تعلق العمل بالتقادم في حال إفلات الجاني المزعوم من يد العدالة[1].

لقد ألزمت الاتفاقية الدول الأطراف بأن تضمن في قوانينها الداخلية المتعلقة بالتقادم، سواء كان تقادم الدعاوى الجزائية، أو تقادم العقوبة، حيث ألزمت الدول الأعضاء أن تراعي في تشريعاتها فيما يتعلق بجرائم الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية أن تكون مدة التقادم للدعوى الجزائية، أو التقادم للعقوبات أطول نسبياً من غيرها، وذلك لتقليل حالات إفلات الفاسدين من العدالة.

ثالثاً: حماية الشهود، والخبراء:

إمعاناً في حسن سير الإجراءات، وتحقيقاً للعدالة الاجتماعية، وتسهيل الكشف عن جرائمأطولذذذأط الفساد ومحاكمة المفسدين، اهتمت الاتفاقية بحماية الشهود، والخبراء، والضحايا، لتجنيبهم أي ضغوط، أو ترهيبهم لهم مما يؤثر على أقوالهم، وهو ما سوف يضر - لا محالة - بسير إجراءات الدعاوى في هذه الجرائم، لذا فقد نصت المادة 32 من الاتفاقية على[2]:

1 - تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقاً لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعالة الشهود، والخبراء الذين يُدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرمة، وفقاً لهذه الاتفاقية، وكذلك لأقاربهم، وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام، أو ترهيب محتمل.

2 - يجوز أن تشمل التدابير المتوخاة في الفقرة السابقة، ودون مساس بحقوق المدعى عليه، بما في ذلك حقه في محاكمته حسب الأصول:

---

(1) عصام عبد الفتاح مطر، مرجع سابق، ص 388.

(2) أمير فرج يوسف، مرجع سابق، ص 635.

(أ) إرساء إجراءات لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كالقيام مثلاً بالقدر اللازم والممكن عملياً، بتغيير أماكن إقامتهم، والسماح عند الاقتضاء بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم، وأماكن تواجدهم، أو بفرض قيود على إفشائها.

(ب) توفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود، والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلاً بالأدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات مثل وصلات الفيديو، أو غيرها من الوسائل الملائمة.

2 - تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الأشخاص المشار إليهم في الفقرة (1) من هذه المادة.

وإسباغاً للحماية القانونية للشهود، وتشجيعاً للكشف عن جرائم الفساد، فقد أكدت المادة (33) من الاتفاقية على حماية المبلغين عن تلك الجرائم، وذلك بنصها «تنظر كل دولة طرف في أن تدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة، لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوغ لها لأي شخص يقوم، بحسن نية، ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية»[1].

(1) سليمان عبد المنعم، مرجع سابق، ص 120.

المطلب الثاني

التعاون بين الدول الأعضاء لمواجهة صور الفساد المالي، والإداري

إن مبدأ الشرعية الجنائية، وسيادة الدولة يتطلب تدخل من المشرع الداخلي لإعادة صياغة نصوص الاتفاقية، ووضعها موضع التطبيق، عن طريق وضعها في قالب تشريعي داخلي مما يجعلها نافذة داخل حدود الدولة، ولما كان أغلب الأموال المتحصلة من الممارسات الفاسدة تخرج خارج حدود الدولة التي ارتكبت فيها هذه الممارسات، كما أن المجرمين أنفسهم مرتكبي هذه الجرائم يسارعون بالهرب خارج حدود الدولة قبل القبض عليهم مما يعيق تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في حقهم، لذلك أولت الاتفاقية اهتماماً بوضع أحكام تنظم التعاون الدولي بين الدول فيما يتعلق باسترداد الأموال المهربة، وكذا تسليم المجرمين، وأهم هذه الأحكام الإنابة القضائية، وقواعد تسليم المجرمين، ونتناول كل منهما من خلال فرعين، نخصص الأول للإنابة القضائية، والثاني لتسليم المجرمين.

الفرع الأول

الإنابة القضائية الدولية

يقصد بالإنابة القضائية «طلب اتخاذ إجراء قضائي من إجراءات الدعوى الجنائية تتقدم به الدولة التي تجري المحاكمة، ويتعذر عليها القيام بها، وينفذ طلب الإنابة القضائية الدولة المنابة»[1].

---

(1) عز الدين عبد الله، القانون الدولي الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 863.

والأساس القانوني للإنابة القضائية الدولية يتمثل في ثلاث مصادر: أولهما الاتفاقيات الدولية، وتحتل المرتبة الأولى من مصادرة، أما ثانيهما المجاملات الدولية، وتكون عادة مقترنة بالمعاملة بالمثل، أما الثالث، وهي القوانين الوطنية، حيث أنه حال وجود معاهدة دولية فإنها غالباً تحدد الإجراءات ذات الطابع الدولي بمعنى أنها تحدد فقط إمكانية وجود إنابة قضائية بين الدول الأطراف، وتحيل إلى القانون الوطني الداخلي في عملية تنفيذ الإنابة القضائية.

أحكام الإنابة القضائية:

إن أبرز أحكام الإنابة القضائية الدولية تتمثل في الجهة الطالبة للإنابة والجهة المطالبة بالتنفيذ، وموضوع الإنابة:

أولاً: الجهة الطالبة للإنابة:

يجوز طلب الإنابة القضائية في أي مرحلة من مراحل الدعوى الجنائية، وسواء مرحلة التحقيق الابتدائي، وأياً كانت السلطة التي تتولى التحقيق هي النيابة العامة، أو قاضي التحقيق، أو مرحلة المحاكمة، وطلب الإنابة القضائية حق من حقوق المحكمة، تترخص فيه وفقاً لسلطتها التقديرية، فلها أن تطلبه، أو لا بحسب ظروف الدعوى، أو ما تقدره[1].

وتقوم الدولة المنابة بتنفيذ أحد إجراءات التحقيق، سواء التفتيش، أم الشهادة، أم المعاينة، أم تعيين الخبراء في التحقيقات المختلفة، أم غير ذلك، ويلاحظ أن الإجراء الذي تم الإنابة فيه غير ملزم للدولة المنيبة، حيث يخضع تقدير هذا العمل إلى سلطة المحكمة الوطنية طالبة الإنابة، فلها أن تقبل به، أو لا تقبل به، أو تستند إليه في البراءة، أو الإدانة، أو لا تستند إليه. فالمحكمة الوطنية

---

(1) مصطفى محمد محمود عبد الكريم، اتفاقية مكافحة الفساد، نفاذ وتطبيق اتفاقية مكافحة الفساد في القانون الداخلي، وأثرها في مكافحة الفاسدين، واسترداد الأموال"، دار الفكر والقانون، طنطا، مصر، 2014، ص 209.

طالبة الإنابة لها الأخذ بالإجراء محل الإنابة، أو طرحه، طالما كان ذلك مبنياً على أسباب صحيح الواقع، والقانون[1].

ثانياً: الجهة المطلوب منها تنفيذ الإنابة القضائية:

قد تكون هذه الجهة هي السلطة القضائية في الدولة المطلوب منها الإنابة، كما قد تكون الممثلين الدبلوماسيين، والقناصل، وأخيراً قد تكون المفوضين من قبل الدولة الطالبة من غير القضاة والقناصل، وفي حالة ما إذا كانت السلطة القضائية في الدولة المطلوب منها الإنابة هي التي تقوم بالإنابة، فإنها تتقيد بقانون الإجراءات الجنائية، وتقوم بتنفيذ الإنابة وفقاً لقواعد الإجراءات الجنائية الخاصة بها[2].

ثالثاً: موضوع الإنابة القضائية:

في الأحوال التي تطلب فيها سلطة التحقيق الإنابة في اتخاذ أحد إجراءات التحقيق في إحدى الدول، حيث تكون هناك اتفاقية دولية مع الدولة المطلوب منها تنفيذ الإنابة، فإنه تتقيد بما جاء في الاتفاقية في هذا الشأن، وفي حالة وجود نص في الاتفاقية يحظر الإنابة في أحد الإجراءات أو بعضها، فلا يجوز الإنابة في الإجراء المحظور، أما إذا كانت الإنابة مستندة إلى المجاملات الدولية، فإنها تخضع للسلطة التقديرية في الدولة المنابة، ومن التطبيقات على ذلك اتفاقية التعاون القضائي بين مصر والأردن سنة 1986[3] والاتفاقية المصرية الفرنسية والتي استبعدت بعض الموضوعات من الإنابة القضائية، ومنها الجرائم السياسية، والعسكرية، وتنفيذ الإجراءات التي تخرج عن اختصاص السلطة القضائية في الدولة الطالبة[4].

---

(1) المرجع السابق، ص 210.

(2) مصطفى محمد محمود عبد الكريم، مرجع سابق، ص 213.

(3) سليمان عبد المنعم، مرجع سابق، ص 157.

(4) مصطفى محمد محمود عبد الكريم، مرجع سابق، ص 210.

وحدد البند الثالث من المادة (46) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد موضوع الإنابة القضائية وهي:

أ - الحصول على أدلة، أو أقوال أشخاص.

ب - تبليغ المستندات القضائية.

ج - تنفيذ عمليات التفتيش، والحجز، والتجميد.

د - فحص الأشياء والمواقع.

هـ - تقديم المعلومات، والمواد، والأدلة، وتقييمات الخبراء.

و - تقديم أصول المستندات، والسجلات ذات الصلة، بما فيها السجلات الحكومية، أو المصرفية، أو المالية، أو سجلات الشركات، أو المنشآت التجارية، أو نسخ مصدقة منها.

ز - تحديد العائدات الإجرامية، أو الممتلكات، أو الأدوات، أو الأشياء الأخرى، أو اقتفاء أثرها لأغراض إثباتية.

ح - تيسير مثول الأشخاص طواعية في الدولة الطرف الطالبة.

ط - أي نوع آخر من المساعدة لا يتعارض مع القانون الداخلي للدولة الطرف متلقية الطلب.

ي - استبانة عائدات الجريمة وفقاً لأحكام الفصل الخامس من هذه الاتفاقية، وتجميدها، واقتفاء أثرها.

ك - استرداد الموجودات وفقاً لأحكام الفصل الخامس من هذه الاتفاقية.

ويتم التقيد بهذه الإجراءات، ولا يجوز الخروج عنها، ويكون للإجراء الذي يتم بطريق الإنابة وفقاً لهذه الاتفاقية الأثر القانوني المختصة لدى الدولة طالبة الإنابة[1].

الفرع الثاني

تسليم المجرمين

التسليم يُعد أحد أهم، وأقدم وسائل التعاون القضائي الدولي في المجال الجنائي، وبموجبه تطلب دولة من دولة أخرى تسليمها أحد الأشخاص المتواجدين في إقليمها، إما بهدف محاكمته إذا كان متهماً، أو لأجل تنفيذ الحكم الصادر بالإنابة ضده من إحدى محاكمها، والأصل أن ينظم موضوع تسليم المجرمين وفقاً لاتفاقيات ثنائية، أو متعددة الأطراف، أو بموجب التشريع الداخلي للدولة[2].

لقد ورد في البند الأول من المادة (43) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن: «تتعاون الدول الأطراف في المسائل الجنائية، وفقاً للمواد (44 إلى 50) من هذه الاتفاقية، وتنظر الدول الأطراف، حيثما كان ذلك مناسباً، ومتسقاً مع نظامها القانوني الداخلي في مساعدة بعضها البعض في التحقيقات، والإجراءات الخاصة بالمسائل المدنية، والإدارية ذات الصلة بالفساد»[3].

---

(1) عبد الرءوف مهدي، شرح القواعد العامة للإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 103 وما بعدها.

(2) سليمان عبد المنعم، مرجع سابق، ص 188.

(3) ينظر: البند (1) من المادة 43 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003.

ووفقاً للمادة (44) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد «إذا تلقت دولة طرف، تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة، طلب تسليم من دولة أخرى لا ترتبط معها بمعاهدة تسليم، جاز لها أن تعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم فيما يخص أي جرم تنطبق عليه هذه المادة»[1].

وعلى الدولة الطرف التي تجعل التسليم مشروطاً بوجود معاهدة:

(أ) أن تبلغ الأمين العام للأمم المتحدة، وقت إيداعها صك التصديق على هذه الاتفاقية، أو قبولها، أو إقرارها، أو الانضمام إليها، بما إذا كانت ستعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتعاون بشأن التسليم مع سائر الدول في الاتفاقية.

(ب) أن تسعى، حيثما اقتضى الأمر، إلى إبرام معاهدات تسليم مع سائر الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بغية تنفيذ هذه المادة، إذا كانت لا تعتبر هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتعاون بشأن التسليم.

وأشارت الاتفاقية إلى الدول الأطراف التي لا تجعل التسليم مشروطاً بوجود معاهدة، أن تعتبر الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة جرائم خاضعة للتسليم فيما بينها.

- **إجراءات تسليم المجرمين:**

تختلف الإجراءات باختلاف صفة الدولة، وما إذا كانت طالبة التسليم، أو مطلوب منها التسليم:

1 - إذا كانت الدولة طالبة التسليم:

تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة شرط التجريم المزدوج وفقاً للبند (2) من المادة (43) من الاتفاقية، والبند (1، 2) من المادة (44) من الاتفاقية، حيث تنطبق المادة (44) من الاتفاقية على الأفعال المجرمة، وفقاً لهذه الاتفاقية

---

(1) ينظر: البند (5) من المادة 43 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد 2003.

عندما يكون الشخص موضوع طلب التسليم موجوداً في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب، شريطة أن يكون المجرم الذي يُلتمس بشأنه التسليم جرماً خاضعاً للعقاب بمقتضى القانون الداخلي لكل من الدولة الطرف الطالبة، والدولة الطرف متلقية الطلب، ويجوز للدولة الطرف التي يسمح قانونها بذلك أن توافق على طلب تسليم شخص ما بسبب أي من الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، والتي لا يعاقب عليها بموجب قانونها الداخلي، ووفقاً للبند الرابع من المادة (44) من الاتفاقية لا يجوز للدولة الطرف التي يسمح قانونها بذلك أن تعتبر أياً من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية جرماً سياسياً، إذا ما اتخذت هذه الاتفاقية أساساً للتسليم، بمعنى أنه لا يجوز الاستناد إلى رفض التسليم بحجة أن الجرم ذو طبيعة سياسية طالما كان متعلق بأحد جرائم الفساد[1].

وفي مصر، فإن النائب العام المساعد هو المهيمن على إصدار قرار التسليم في حالة كون مصر هي الدولة الطالبة للتسليم، على أن يؤخذ في الاعتبار أن طلب التسليم الذي تقوم بتنفيذه كل من وزارة الخارجية المصرية ممثلة في إدارة القنصليات بوزارة الخارجية المصرية، والقنصلية المصرية في الدولة التي يوجد فيها المتهم الهارب، ويأتي دور الإنتربول المصري في القيام بمهمة تنفيذه[2].

2 - إذا كانت الدولة المطلوب منها التسليم:

إن إجراءات تسليم المجرمين تكون وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في التشريع الداخلي للدولة المطلوب منها التسليم، وفي مصر لم يتضمن التشريع المصري الإجراءات التنفيذية لتسليم المجرمين بشكل محدد، كما لم يحدد إجراءات الطعن على قرار التسليم، وتلعب الاتفاقيات الدولية في هذا المجال دوراً حيوياً باعتبارها المصدر الرئيسي، والذي على أساسه يتم التسليم[3].

(1) سليمان عبد المنعم، مرجع سابق، ص 190.

(2) مصطفى محمد محمود عبد الكريم، مرجع سابق، ص 231.

(3) سليمان عبد المنعم، مرجع سابق، ص 191 وما بعدها.

والواقع العملي في مصر هو أن الإنتربول المصري يتلقى الإخطار بطلب القبض على المتهم لصالح دولة ما، فيتم طلب مستندات القبض فوراً عن طريق الفاكس، ويتم التأكد من وجود هذا الشخص داخل الأراضي المصرية، عن طريق وصولة إلى البلاد عبر أحد المنافذ، ويتم تحديد محل إقامته فور ذلك، ويتم بعد ذلك إلقاء القبض عليه، وعرضه على النائب العام المساعد، لحين ورود طلب للاسترداد، ويتم إخطار الدولة الطالبة بذلك، لسرعة إرسال ملف الاسترداد، متضمن كافة المستندات الكافية للبت في هذا الموضوع، وقد يتم الإفراج عنه بكفالة مالية، وطلب ملف الاسترداد لحين الفصل في الأمر، هذا كله ما لم يوافق الشخص المعني تسليم نفسه اختياراً لسلطات دولته، فيتم إصدار قرار التسليم فوراً، مع استمرار حبسه لحين حضور مندوب الدولة الطالبة لاستلامه[1].

والواقع أنه بعد أن عرضنا لبعض الأحكام التي جاءت بها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يمكن أن نؤكد على الدور البارز الذي تلعبه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي أبرمت في كنف منظمة الأمم المتحدة في محاربة الفساد المالي، والإداري الذي استشرى في غالبية المؤسسات المالية، والإدارية على المستوى الدولي، غير أنه رغم عظم الدور الذي تلعبه الاتفاقية، حيث أنها أضحت الشريعة العامة التي ترتكن إليها الدول الأطراف لمواجهة الفساد المالي، والإداري بكافة صوره ومظاهره، بما لا يعتدى على سيادة هذه الدول، واحتراماً للقوانين الداخلية، ودستور كل منها، إلا أن هناك صعوبات في تنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على المستوى الداخلي، ومن هذه الصعوبات ما يتعلق بنشر نصوص الاتفاقية لتكون نافذة، فالقانون الجنائي الداخلي، والدولي يسودهما مبدأ شرعية الجرائم، والعقوبات، كما أن أحكامهما لا تلزم الأفراد إلا من وقت علمهم بها، وبالوسيلة التي يبينها الدستور، وعلى ذلك فإن سريان المعاهدة في المجال الداخلي لا يكون إلا من تاريخ النشر، ولا يقبل ذلك الاستثناء حتى ولو

---

(1) مصطفى محمد محمود عبد الكريم، مرجع سابق، ص 32.

كانت المعاهدة الأصلح للمتهم، ولا يمكن التذرع بعدم نشر المعاهدة اكتفاء بتاريخ التصديق عليها، على اعتبار إنه يبدأ معه سريان المعاهدة الدولية، إذ في هذه الحالة يمكن الاكتفاء بتحريك أحكام المسئولية الدولية في حالة الإخلال ببنود المعاهدة دون المسئولية الجنائية، كما أن مكانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في النظام القانوني الداخلي للدولة يحدده دستور كل دولة على حدة، بحسب ما إذا كانت قواعد القانون الدولي تعلو قواعد القانون الداخلي، أم لا، أيضاً بحسب ما إذا كانت نصوص المعاهدة تندرج في النظام القانوني الداخلي للدولة بمجرد التصديق عليها، أم أنها بحاجة إلى أن توضع في قالب تشريعي قبل نفاذها في النظام القانوني الداخلي للدولة، أيضاً من الصعوبات أن يحدث تنازع بين نصوص المعاهدة، والقانون الداخلي، وهو ما قد يرجع بشأنه إلى القواعد العامة بأن الخاص يقيد العام، أو تطبيق النص الأصلي، واستبعاد النص الاحتياطي، غير إنه قد لا يكون في الإمكان التوفيق بين النصوص فما هو الحل؟ بيد أنه رغم الصعوبات التي تواجه تطبيق نصوص الاتفاقية إلا أن ذلك لا يحول دون القول بالمكانة التي اكتسبتها هذه الاتفاقية على الصعيد الدولي، والوطني، ويدفعنا إلى القول بضرورة تكاتف المجتمع الدولي، لمواجهة ظاهرة الفساد المالي، والإداري، ووضع آليات للقضاء عليه من خلال الاتفاقيات الثنائية، أو الجماعية، أو تلك التي تبرم في كنف المنظمات الدولية، والإقليمية.

الخاتمة

في ختام دراستنا، نؤكد على أهمية موضوع الدراسة، وهو الواجهة الجنائية للفساد المالي، والإداري، فلا سبيل أمام الدول، والكيانات الاقتصادية، والإدارية للرقي، والتقدم إلا بالقضاء على تلك الآفة التي استشرت في جسد الأجهزة الإدارية، والكيانات الاقتصادية لديها، فقد أضحى الفساد المالي، والإداري أكثر الظواهر الاجتماعية وأشدها خطورة على المجتمع، ومن ثم جاءت أهمية هذا الموضوع، وهو ما دفعنا إلى بحثه، وإلقاء الضوء على أهم جوانبه، وفي سبيل ذلك ألقينا الضوء على العديد من جوانب الفساد المالي، والإداري وكان لزاماً علينا أن نبدأ أولاً بماهية الفساد المالي، والإداري، حيث تناولت الدراسة أهم التعريفات التي سيقت للفساد، ورأينا أنه، وضعت له العديد من التعريفات، والتي اختلفت باختلاف الزاوية التي ينظر منها إلى الفساد المالي، والإداري، كما كان لابد لاستكمال ماهية تلك الظاهرة أن نبحث عن مراحل تطورها، والتأصيل التاريخي لها، فالفساد المالي، والإداري كما سبق، وأن أوضحنا ليس بالظاهرة الحديثة، وإنما له جذور بعيدة تضرب في أعماق التاريخ، وحتى يتسنى لنا مواجهة هذا المرض الخبيث كان لابد من الوقوف على أسبابه، وأنواعه، وآثاره، حتى يمكن أن نحدد السبيل الأمثل لمواجهته، ونشير إلى أن أسباب الفساد المالي، والإداري، وكذلك أنواعه، وآثاره ليست واحدة بالنسبة لجميع الدول، بل إنها تختلف من دولة إلى أخرى بحسب ظروف كل دولة، وإن كان ما سقناه من أسباب أخرى يكون سبب الفساد فيها

واحد، أو أكثر من هذه الأسباب، غير أن أنواع الفساد متنوعة، ومظاهره وصوره متعددة، ومن الناحية الجنائية، فقد أشرنا إلى جرائم الفساد المالي، والإداري التي تضمنتها نصوص قانون العقوبات في مختلف الدول، وإن كنا ركزنا في دراستنا على قانون العقوبات المصري والعراقي.

فالمشرع في العديد من البلدان، ومنها مصر، والعراق، والجزائر، والسعودية أولى أهمية كبيرة لمكافحة الفساد المالي، والإداري في سياسته الجنائية، وذلك بتجريم غالبية صوره، ومظاهره، والتي تشكل تهديداً كبيراً على سير، وعمل الإدارة العامة، كما دعم المشرع أيضاً آليات مكافحة هذه الظاهرة بأحكام إجرائية وموضوعية، وأفرد المشرع سياسة عقابية لصور، ومظاهر الفساد المالي، والإداري البارزة، ومنها جرائم الرشوة، وجرائم اختلاس المال العام، وجرائم الاستيلاء على المال العام، وجرائم الوساطة، والمحسوبية، واستغلال النفوذ.

والواقع أن المشرع الجنائي لم ينتهج نهجاً واحداً في سياسته نحو مواجهة جرائم الفساد المالي، والإداري في كافة الدول، ففي أغلب الدول لم يضع تشريعاً خاصاً لمواجهة جرائم الفساد المالي، والإداري، وإنما جرم الكثير من الأفعال، والسلوكيات الماسة بالوظيفة العامة، ونزاهتها، في نطاق قانون العقوبات، وهي ما كان يطلق عليها «بالجرائم الوظيفية» كالرشوة، والاختلاس، واستغلال النفوذ، كما هو الحال في قانون العقوبات المصري، وهناك بعض الدول وضعت تشريعاً خاصاً لمواجهة جرائم الفساد المالي، والإداري فضلاً عن تجريمها في قانون العقوبات مثل التشريع الجزائري رقم (6 / 1) لسنة 2006، وكذا التشريع العراقي، حيث قام بالمواجهة الجنائية لصور الفساد الإداري في قانون العقوبات في المواد من (307 إلى 396)، هذا فضلاً عن قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة 2011 الخاص بمكافحة جرائم الفساد الإداري.

لما كان للفساد المالي، والإداري من آثار سلبية كبيرة على الأفراد، والمجتمعات، إذ أن صور، وممارسات الفساد المالي، والإداري المتنوعة تعمل على عرقلة، وإعاقة جهود التنمية السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، لذا استحقت هذه الظاهرة الخطرة من الأفراد، والجماعات والدول، وسائر منظمات المجتمع الدولي أن يقف بكل حزم، للتصدي لها، ومحاربتها، واجتثاثها من البنيان الإداري للدولة الذي أصابته بالوهن، والضعف، ليتعافى هذا البنيان، ويصبح قادراً على الرقي، والتطور الاقتصادي، والحضاري، والثقافي.

وإيماناً من جانب الدول بخطورة هذه الظاهرة على عجلة التنمية بها، وسواء تعلقت هذه التنمية بالنواحي الإدارية، أو الاقتصادية، أو الاجتماعية، فقد حاول المشرع الوطني مواجهتها من خلال التشريعات سواء أكانت جنائية، أو غير جنائية، كما اهتمت بها الحكومات وإن كانت تباينت فيما بينها في سبل، وآليات مواجهتها، وكذلك التوقيتات التي اتخذت فيها هذه الآليات، فهناك من الدول من حقق سبقاً في وضع آليات مواجهة تلك الظاهرة، وهناك من بدأ في اتخاذ آليات مواجهة تلك الظاهرة في وقت متأخر نسبياً.

وجدير بالذكر أن نشير أنه لما كانت أسباب الفساد المالي، والإداري كثيرة، ومتباينة، فإن طرق الوقاية، ووسائل العلاج هي الأخرى كثيرة، ومتباينة، لأنها لابد أن تتوافق مع أنواع الفساد المالي، والإداري، وأسبابه.

فالفساد المالي، والإداري ليس مجرد مرض عارض يمكن القضاء عليه، وعلاجه بطرق ووسائل تقليدية، إنما هو مرض خطير استشرى في جسد الأجهزة الإدارية في الدول، مما يجعل منها وباءً يحتاج لمعالجته، والقضاء عليه تضافر القوى المحلية، والوطنية جميعها، وتحقيق التناغم بين سلطات الدولة سواء أكانت تشريعية، أو تنفيذية، أو قضائية، إذ يلزم سن حزمة من التشريعات، والقوانين لتحجيم هذه الظاهرة، ووقف انتشارها، والقضاء عليها، كذلك سد الثغرات في التشريعات، والقوانين السارية، والتي شجعت من انتشار هذه الظاهرة، حيث لم

توفر الردع الكافي للفاسدين فضلاً عن إعطائهم الفرصة بأن يتنعموا بممارستهم الفاسدة، فالنظر إلى المنظومة القانونية، وإدخال التعديلات عليها، وسن الجديد من التشريعات، والقوانين سيكون أول الخطوات للقضاء على هذه الظاهرة، هذا فضلاً عن الدور الذي يلعبه باقي سلطات الدولة السلطة التنفيذية، وخاصة الدور الرقابي لها، وذلك من خلال السلطات الإدارية المستقلة، والتي من أهم وظائفها الرقابة على القطاع الخاضع لها بالتنظيم، وكذلك الدور الذي يلعبه القضاء من خلال المحاكمات العادلة، والناجزة للفاسدين.

وإن كان الفساد المالي، والإداري قد استشرى في معظم الدول، وأن الدول قد تباينت فيما بينها في اتخاذ الآليات الكفيلة بمواجهته، غير أننا خصصنا دراستنا في هذا الصدد في دراسة آليات مواجهة الفساد المالي، والإداري في التشريع المصري والعراقي.

هذا ولا يمكن أن نغفل دور المجتمع الدولي في القضاء على هذه الظاهرة، إذ أن هذا المرض لم يعد مرضاً يحد انتشاره حدوداً، أو تقسيمات سياسية، إنما أصبح وباءً انتشر بقوة في المجتمعات، وبصرف النظر عن درجة التقدم الذي وصلت إليه، وهو ما دفع المنظمات الدولية والإقليمية لوضع الآليات، وأبرام الاتفاقيات في محاولة منها للقضاء عليه، وفي سبيل إيضاح الدور الذي يلعبه المجتمع الدولي في مواجهة الفساد المالي، والإداري، فقد تناولت دراستنا بعض جوانب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003.

◘ أولاً: الاستنتاجات:

1 - إن ظاهرة الفساد المالي، والإداري هي ظاهرة عالمية لا تقتصر على بلد دون آخر سواء كان متقدماً، أو من بلدان العالم الثالث، حيث أصبحت تهدد جميع البلدان، وبنيانها الاقتصادي على حد سواء.

2 - ركزت كثير من التشريعات على هذه الظاهرة، وشددت في العقاب عليها من خلال إصدار حزمة من القوانين سواء كانت جنائية، أو إدارية.

3 - إن البلدان العربية حالها حال باقي دول العالم عانت من هذه الظاهرة، وحاولت الحد منها من خلال التشريعات، وإنشاء هيئة مستقلة لمحاربة هذه الآفة التي تنخر في جسد المجتمع.

4 - من خلال بحثنا هذا تبين، وخاصة في التشريع المصري، والعراقي، أن كلا البلدين قد عالج الفساد من خلال سن قوانين خاصة منفصلة مستقلة عن باقي القوانين، وعالج تلك الظاهرة بمواد قانونية تضمنتها قوانين أخرى، وشكلت لذلك هيئة خاصة مثل الجهاز المركزي للمحاسبات المصري، وهيئة النزاهة العراقية.

5 - شددت كثير من الدول على الفساد المالي، والإداري، وحددت لها عقوبات تصل إلى السجن المؤبد، أو المشدد.

6 - حارب المجتمع الدولي تلك الظاهرة من خلال الاتفاقيات والمعاهدات بين الدول، وخاصة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة (2003) التي وقع عليها أغلب دول العالم.

7 - أن تضافر الجهود الداخلية، والدولية، لمكافحة تلك الظاهرة أسهم وبشكل كبير في الحد منها، ولكن لا يزال معدل الجرائم المرتكبة تحت عنوان الفساد مرتفع.

8 - وعلى الرغم من الصعوبات التي تعاني منها كثير من الدول، وخاصة الدول التي تعاني من تأخر اقتصادي إلا أن بوادر، أو محاولات الحد من تلك الظاهرة موجودة، رغم قصورها في كثير من الأحيان عن ردع مرتكبي تلك الجرائم.

ثانياً: التوصيات:

رغم الجهود التي بُذلت لمواجهة ظاهرة الفساد المالي، والإداري على الصعيد الوطني، والدولي إلا أن الحجم والأساليب المتعددة للفساد المالي، والإداري مازالت بحاجة لبذل المزيد، والمزيد من الجهد لمواجهته، سواء كان ذلك على النطاق الداخلي من خلال التشريعات الصارمة، ومؤسسات المجتمع المدني، أو على الصعيد الدولي من خلال المنظمات الدولية الإقليمية، والعالمية، أو إبرام الاتفاقيات الثنائية، والجماعية، والتي تضع آليات لمواجهة هذه الظاهرة بين أطرافها، ونسوق فيما يلي لبعض التوصيات في هذا الشأن.

1 - على المشرع الوطني أن يسن حزمة من التشريعات الجنائية وغيرها، والتي من شأنها أن تضع حدوداً لانتشار هذه الظاهرة، من خلال الردع الكافي الذي تحققه هذه التشريعات للممارسات الفاسدة، والضرب على أيدي المفسدين بكل شدة وحزم.

2 - تضافر جهود مؤسسات الدولة لمواجهة هذه الظاهرة، فمحاربة الفساد المالي، والإداري لا يقوى عليه مؤسسة بعينها، إنما يلزم لذلك المشاركة، والتعاون بين مختلف مؤسسات الدولة.

3 - نشر التوعية الكافية، وثقافة مكافحة الفساد بين المواطنين، من خلال وسائل الإعلام، والمناهج الدراسية، وغيرها.

4 - إنشاء هيئات إدارية مستقلة تكون وظيفتها مكافحة الفساد بمختلف صوره على أن يتحقق لها الاستقلال الكافي عن السلطة التنفيذية في الدولة.

5 - تفعيل دور الأجهزة الرقابية المنوط بها الرقابة على أعمال الإدارة سواء أكانت تابعة للسلطة التنفيذية كالجهاز المركزي للمحاسبات، والرقابة الإدارية، أم كانت تابعة للسلطة التشريعية كالبرلمان.

6 - تعدد مستويات الرقابة، والإشراف على العمل الإداري داخل الأجهزة الإدارية، بما يسهل كشف حالات الفساد الإداري.

7 - تطهير المؤسسات الإدارية من المفسدين الذين ثبت تورطهم في جرائم الفساد، أو مع تجنب اللجوء إلى هذه الآلية دون وجود دلائل قوية تفد التورط في الممارسات الفاسدة.

8 - على الجانب الدولي، تظهر الحاجة إلى عقد المزيد من الاتفاقيات الدولية التي تتعلق بمكافحة الفساد المالي، والإداري، وسواء كانت هذه الاتفاقيات تُبرم بين الدول، وبعضها، أو في كنف المنظمات الدولية.

قائمة المراجع[1]

◘ أولاً: المراجع العربية:

أ - المؤلفات العامة:

1 - إبراهيم حامد طنطاوي، قيود حرية النيابة العامة في تحريك الدعوى الجزائية، الطبعة الأولى، النهضة العربية، القاهرة، 1999.

2 - أبو الفضل جمال الدين بن مكرم بن منظور، لسان العرب، دار المعارف، القاهرة، المجلد الخامس، بدون سنة نشر.

3 - أحمد شوقي عمر أبو خطوة، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.

4 - أمال عبد الرحيم عثمان، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.

5 - حمودي الجاسم، دراسة مقارنة في أصول المحاكمات الجزائية، الجزء الأول، مطبعة العاني، بغداد، 1962.

(1) المراجع مرتبة أبجدياً مع حفظ الألقاب العلمية.

6 - رمسيس بهنام، شرح قانون العقوبات المصري، القسم الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1982.

7 - سامي الطوخي، الإدارة الشافية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

8 - سلطان الشاوي، أصول التحقيق الإجرامي، شركة إياد للطباعة والنشر، بغداد، 1982.

9 - سلمان عبد المنعم، الجوانب الموضوعية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2006.

10 - صلاح الدين فوزي، المدخل العلمي في الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.

11 - طه باقر، دراسة في ألواح سومرية، مترجم، بغداد، مكتبة المثنى، 1975.

12 - عباس الحسني، شرح أصول المحاكمات الجزائية الجديد، المجلد الأول، مطبعة الإرشاد، بغداد، 1971.

13 - عبد الأمير العكيلي، التحري عن الجرائم وجمع الأدلة والتحقيق، الجزء الثاني، بدون سنة نشر، بغداد، 1972.

14 - عبد الرءوف مهدي، شرح القواعد العامة للإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.

15 - عبد الرحمن خلدون، مقدمة بن خلدون، تقديم إيهاب محمد إبراهيم، مكتبة القرآن الكريم، القاهرة، 2006.

16 - عبد العظيم مرسي الوزير، الشروط المفترضة في الجريمة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.

17 - عبد المهيمن بكر، القسم الخاص في قانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.

18 - عز الدين عبد الله، القانون الدولي الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.

19 - عصام سلطان، مدخل إلى علم السياسة، بيروت، دار النضال، 1989.

20 - عصام عبد الفتاح مطر، الفساد الإداري أسبابه ومظاهره، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1989.

21 - علاء فرحان طالب، علي الحسين حميدي العامري، استراتيجية محاربة الفساد الإداري والمالي، دار الأيام للطباعة والنشر، والتوزيع، عمان، 2014.

22 - علي عبد الحسين محسن الخزعلي، شرح قانون هيئة النزاهة العراقي رقم 30 لسنة 2011، مطبعة بغداد، 2012.

23 - علي يوسف الشاكري، حقوق الإنسان في ظل العولمة، الطبعة الأولى، دار الساحة، عمان، الأردن، 2006.

24 - عمر السعيد رمضان، شرح قانون العقوبات المصري، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965.

25 - فتاح محمد حسين، دور الأجهزة العليا للرقابة المالية في المساءلة على المال العام، دار المطبوعات القانونية، بغداد، 2006.

26 - فخري عبد الرازق الحديثي، أصول الإجراءات في الجرائم الاقتصادية، شركة الحر للطباعة الفنية، بغداد، 1978.

27 - فوزية عبد الستار، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.

28 - كريم الغازي، تاريخ القانون في وادي الرافدين والدولة الرومانية، مطبعة بغداد، بدون سنة نشر.

29 - كريم غازي، تاريخ القانون في وادي الرافدين والدولة الرومانية، بغداد، (ب، ن)، نشرة.

30 - محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، 2007.

31 - محمد جمال مطلق الذنيبات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2003.

32 - محمد عبد اللطيف عبد العال، الخطر والرقابة على التشريعات في القانون الجنائي المصري، دراسة تأصيلية تحليلية، دار النهضة العربية، 1998.

33 - مصطفى السيد أحمد صقر، فلسفة وتاريخ النظم القانونية والاجتماعية، دار النيل للطباعة، المنصورة، 1998.

ب - المؤلفات المتخصصة:

1 - إبراهيم حامد طنطاوي، جرائم الاعتداء على الوظيفة والمال العام - الرشوة والتربح، الطبعة الأولى، المكتبة القانونية، 2000.

2 - إبراهيم عيد نايل، المواجهة الجنائية لجريمة غسل الأموال في الجنائي الوطني والدولي، دار النهضة العربية، 1999.

3 - أحمد مصطفى محمد معبد، الآثار الاقتصادية للفساد الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2012.

4 - أسامة عبد الله قايد، جريمة التزوير والاختلاس والرشوة في المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.

5 - أشرف توفيق شمس الدين، تجريم غسل الأموال في التشريعات المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.

6 - أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي، والإقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والجريمة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2010.

7 - أنور العمروسي، أمجد العمروسي، جرائم الأموال العامة وجرائم الرشوة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1991.

8 - بدر محمد السيد إسماعيل القزاز، دور الإدارة الإلكترونية في محاربة الفساد الإداري، دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015.

9 - بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2012.

10 - حسام الدين محمد، شرح القانون المصري رقم 80 لسنة 2002 بشأن مكافحة غسل الأموال في ضوء الاتجاهات الحديثة، دار النهضة، القاهرة، 2003.

11 - حسن صادق المرصفاوي، المرصفاوي في قانون الكسب غير المشروع، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1983.

12 - حسنين الحميدي بوادي، الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008.

13 - حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد والعولمة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2008.

14 - سالم روضان الموسوي، دور القانون والقضاء في مكافحة الفساد، الطبعة الثانية، مكتبه صباح الكرادة، بغداد، 2011.

15 - السيد علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقل، مطبعة المصرية، القاهرة، 2003.

16 - شريف يوسف خاطر، حرية تداول المعلومات بين المنع والإباحة، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2015.

17 - عامر الكبيسي، الفساد والعولمة لا توأمة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2005.

18 - عبد الفتاح بيومي حجازي، جريمة غسل الأموال بين الوسائط الإلكترونية ونصوص التشريع، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006.

19 - عصام عبد الفتاح مطر، جرائم الفساد الإداري، دراسة قانونية تحليلية مقارنة في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريعات الجنائية وقوانين مكافحة الفساد في الدول العربية والأجنبية، دار الجامعية، الإسكندرية، 1993.

20 - فارس رشيد البياتي، الفساد المالي والإداري في المؤسسات الإنتاجية والخدمية، دار أيلة للنشر، عمان، 2009.

21 - محمد صادق إسماعيل، عبد العال الديربي، جرائم الفساد بين آليات المكافحة الوطنية والدولية، دراسة قانونية تطبيقية مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2013.

22 - محمد عبد اللطيف عبد العال، جريمة غسل الأموال، ووسائل مكافحة في القانون المصري، دار النهضة العربية، 2003.

23 - محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، دار الجامعية، الإسكندرية، 2006.

24 - مصطفى رضوان، جرائم الأموال العامة فقهاً وقضاءً، الطبعة الثانية، عالم الكتب، القاهرة، 1997.

25 - مصطفى محمد محمود عبد الكريم، اتفاقية مكافحة الفساد، نفاذ وتطبيق اتفاقية مكافحة الفساد في القانون الداخلي وأثرها في مكافحة الفاسدين واسترداد الأموال، دار الفكر والقانون، طنطا، مصر، 2014.

26 - منصور السعيد ساطور، الرشوة والفرق بينها وبين الهدية والعمولة بحث مقارن في الفقه الجنائي الإسلامي والقانون الجنائي الوضعي، جامعة الأزهر، مطبعة الجزيرة الحديثة، القاهرة، 1981.

27 - نبيل محمود حسن، جريمة الكسب غير المشروع والجرائم الملحقة، بدون دار نشر، 2008.

28 - نعيم إبراهيم الظاهر، إدارة الفساد، دراسة مقارنة بالإدارة النظيفة، عالم الكتب الحديث، عمان، الأردن، 2013.

29 - هدى حامد قشقوش، غسيل الأموال في نطاق الدولي، دار النهضة العربية، 1998.

30 - وسيم حسام الدين الأحمد، كنان الشيخ سعيد، جريمة الرشوة في التشريعات العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2012.

31 - ياسر كمال، جرائم الرشوة واستغلال النفوذ، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2007.

ب - الرسائل العلمية:

1 - إسراء محمد علي سالم، الأخبار عن الجرائم، رسالة ماجستير، جامعة بابل، 1997.

2 - حاحا عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه منشور، كلية الحقوق، جامعة محمد يخضر، بسكره، 2013.

3 - حمزة حسن خضر شيخو الطائي، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية المفتوحة الدنمارك، 2010.

4 - خالد بن عبد الرحمن بن حسن بن عمر آل الشيخ، الفساد الإداري، أنماطه وأسبابه وسبل مكافحته نحو بناء نموذج تنظيمي، أطروحة دكتوراه، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007.

5 - سعيد بن محمد بن فهد الزهيري القحطاني، إجراءات الرقابة من جريمة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005.

6 - صلاح مناور الحجيلي، بعض العوامل المؤثرة في الفساد الإداري بالجمارك، رسالة ماجستير، معهد الدراسات العليا، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2001.

7 - عبد الكريم بن الخثران، واقع الإجراءات الأمنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، قسم علوم الشرطة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.

8 - فارس بن علوش بن بادي السبيعي، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، أطروحة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2010.

9 - فؤاد جمال عبد القادر، الكسب غير المشروع، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1987.

10 - ناصر خلف بخيت، الحماية الجنائية للمال العام، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2008.

ج - البحوث:

1 - ابتسام عبد الرحمن حلواني، كيف نحصن موظفينا ضد الفساد الإداري، النزاهة والشفافية والإدارة، بحث مقدم، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2006.

2 - أحمد عبد الرحمن الشمري، الفساد الإداري ظواهره وسبل علاجه، بحث مقدم لجامعة الملك سعود، الجمعية السعودية لريادة الأعمال، 2013.

3 - أحمد هاشم الصقال، ظاهرة الفساد الإداري هل أصبحت جزء من ثقافة المجتمع، بحث مقدم، لهيئة النزاهة العراقية، 2010.

4 - إيناس سليم، قانون غسل الأموال المصري في ضوء معايير الشرعية وجدلية العولمة، بحث مقدم، لأكاديمية ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، القاهرة، 2007.

5 - بيرلاكوم، ترجمة سوزان خليل، بحث مقدم، لمنظمة عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، القاهرة، 2003.

6 - حسين محمود حسن، دراسة تحليلية لأسباب الفساد قبل ثورة 25 يناير، نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة، بحث مقدم، لمركز العقد الاجتماعي، ودعم القرار بمجلس الوزراء، 2011.

7 - سمير عبود، صباح نوري، الفساد المالي والإداري في العراق، بحث مقدم، لهيئة النزاهة العراقية، بغداد، 2008.

8 - صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، بحث مقدم للمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، 1994.

9 - ضياء حامد الدباغ، ومحمد عمر زيدان، دور نظم الرقابة الداخلية في الحد من الفساد الإداري، بحث مقدم، للمؤتمر العربي الثالث في الإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، بيروت، 2002.

10 - عادل عبد العزيز السن، مكافحة أعمال الرشوة، مكافحة الفساد في الوطن العربي، بحث مقدم، للمنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2009.

11 - عبد الرسول عبد الرضا الأسدي، نفاذ وتدويل مكافحة الفساد في القوانين الداخلية، بحث مقدم، للمركز العراقي للأبحاث، بغداد، 2010.

12 - عبد القادر الشيخلي، دور القانون في مكافحة الفساد الإداري والمالي، النزاهة والشفافية والإدارة، بحث مقدم، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2006.

13 - عبد الله بلوناس، رؤية اقتصادية للفساد: أسبابه ونتائجه وطرق معالجته، بحث مقدم، للمنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2006.

14 - عبير مصلح، النزاهة والشفافية والمسألة في مواجهة الفساد، بحث مقدم، للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، القدس، فلسطين، 2007.

15 - عز الدين بن تركي، «الفساد الإداري، أسبابه، آثاره، وطرق مكافحة، إشارة لتجربة بعض الدول»، في حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد الإداري والمالي، بحث مقدم، لكلية العلوم الاقتصادية والتجارية، وعلوم التيسير، جامعة محمد خضير، بسكرة، الجزائر، 2012.

16 - عطا الله خليل، مدخل مقترح لمكافحة الفساد في الوطن العربي، مكافحة الفساد في الوطن العربي، بحث مقدم، للمنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2000.

17 - علي عبد الحسن محسن الخزعلي، مفهوم الموظف العام في التشريع العراقي وقوانين مكافحة الفساد، دراسة مقارنة، بحث مقدم، لهيئة النزاهة، الدائرة القانونية، شباط، 2010.

18 - ليث حسن علي العبيدي، دور هيئة النزاهة العامة في مكافحة ومحاربة الفساد الإداري والمالي في العراق والقضاء عليه، بحث مقدم، لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بغداد، 2012.

19 - محمد صالح حسن، عماد صلاح، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في العراق، بحث مقدم، لهيئة النزاهة العراقية، بغداد، 2008.

20 - محمد عبد صالح حسن، عماد صلاح، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في العراق، بحث مقدم، لهيئة النزاهة العراقية، بغداد 2008.

د - الدوريات والمؤتمرات:

- الدوريات:

1 - أحمد إبراهيم أبو سن، استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، مجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف للدراسات العربية والعلوم الأمنية، الرياض، العدد 21، 1417.

2 - خير الله داود، الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، مجلة المستقبل العربي، العدد 309، 2004.

3 - سارة فخري عبد اللطيف، أثر الأخلاقيات الوظيفية في تقليل فرص الفساد الإداري في الوظائف الحكومية، مجلة العلوم الإنسانية، السنة الرابعة، العدد 29، 2006.

4 - طارق كاظم عجيل، مفهوم جريمة غسل الأموال والعقوبات المقررة لها، مجلة القانون المقارن، العدد 59، 2008.

5 - طلال بن مسلط الشريف، ظاهرة الفساد الإداري وأثرها على الأجهزة الإدارية، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، العدد 2، 2004.

6 - عامر الكبيسي، الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعاملة، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، العدد 1، 2000.

7 - عبد الوهاب عبد الرازق التحافي، مكافحة الفساد بين النظرية والتطبيق، جريدة الزمان، العدد 10 يونيو 2014.

8 - كينث كير نفهان، اختلافات الخدمة العامة، ترجمة محمد قاسم، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 1983.

9 - محمد أحمد حمد، دور قانون مكافحة غسل الأموال العراقية في الحد من ظاهرة الفساد، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، العدد 8، السنة الخامسة، كانون الأول، 2014.

10 - محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد، ومعايير، مجلة المستقل العربي، العدد 309، نوفمبر، 2004.

11 - مدحت كاظم القريشي، الفساد الإداري والمالي في العراق، أسبابه وتأثيراته الاقتصادية والاجتماعية وسبل مكافحته، جريدة الغد، العدد 34، 2012.

12 - مدرس علي سكر عبود، تحليل صور وأسباب الفساد المالي والإداري، دراسة استطلاعية لعينة مختارة في محافظة الديوانية، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد 12، العدد 12010.

13 - مها محمد أيوب، التشريعات القانون العراقية المتعلقة بمحاربة الفساد في العراق، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2011.

14 - نواف سالم كنعان، الفساد الإداري والمالي، أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته، مجلة الشريعة، القانون جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية الحقوق، العدد 33، 2008.

- المؤتمرات:

1 - إسماعيل البديري، الفساد الإداري والاقتصادي، أسبابه وآثاره وعلاجه، مقدم إلى المؤتمر القانون، كلية القانون، جامعة كربلاء، 2008.

2 - بابكر عبد الله الشيخ، العولمة والفساد، المؤتمر العربية الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003.

3 - ساجد شرقي محمد، الفساد، أسبابها ونتائجها وسبل مكافحتها، المؤتمر العلمي حول النزاهة أساس الأمن والتنمية، هيئة النزاهة، العراق، ديسمبر، 2008.

4 - عبد الرحمن أحمد هيجان، الفساد وأثره على الجهاز الحكومي، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003.

5 - مرتضى نوري محمود، الاستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق، المؤتمر العالمي حول النزاهة أساس الأمن والتنمية، هيئة النزاهة، العراق، ديسمبر، 2008.

هـ - المواقع الإلكترونية:

http: / / al - bayyna.com / modules.php.

www.acpss.ahram.org.eg / acpss - dedi / tex / pdf / trans.1 %205.pdf.

www.acpss.ahramiorh / acpss - dedi / iext / pdftraus.10 %205.pdf:

1 - إحسان علي عبد الحسين، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث منشور على موقع هيئة النزاهة العراقية

www.nazaha.iq

2 - جورج مودي شاورت، تكلفة الفساد، مركز المشروعات الدولية الخاصة، غرفة التجارة الأمريكية، واشنطن.

www.cipe.egupt.org 31 / 6 / 2010.

3 - حسيني محمود حسن، متاح على سارة فخري عبد اللطيف، أثر الاختلافات الوظيفية في تقليل فرص الفساد في الوظائف الحكومية، مجلة العلوم الإنسانية، السنة الرابعة، العدد 26، 2006، نقلاً عن الموقع الإلكتروني

www.uluminsania.net

4 - رحيم حسن العكيلي، تشكيلات هيئة النزاهة ووظيفة كل منها، بحث منشور على موقع الإلكتروني لهيئة النزاهة العراقية

www.nazaha.iq

5 - عبد الفتاح الجبالي، نحو مجتمع أكثر شفافية في مصر، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، 2010.

6 - كاظم عبد جاسم الزيدي، حماية الأموال العراقية، جريدة البينة الإلكترونية، العراق.

7 - لوريس بيجوفيتش، آراء في الفساد، الأسباب والنتائج، مركز المشروعات الدولية، الخاصة

www.cipe.arabia.org 2009.

◘ ثانياً: المراجع الأجنبية:

أ - المراجع الفرنسية:

1 - Boissard, Quelles obligations des collectivities territoriales en matier de communication de document?, Gaz. Cans, 2000, P, 56.

2 - F. LLORENS etp, SOLER - COTEAUX, Lanoton de caractere if nommina dun de ce dernier Recuiel Dalloz, 1991,.

3 - M, Culioli «Jnfraction generale de blanchiment» Juris Classeur (Penal) 1997, Art 324 - 9, Fasc. 10.

4 - T des Affaries, 4ed. Dalloz, Paris 2000, no 63.

ب - المراجع الإنجليزية:

1. Gopal Yadav «Corruption in developing countries:
2. Causes and solutions «global blues and sustainable development: the emerging challengers for bureauceacy technology and gvernance international political scitical science association university of south Florida September 2005, p. 10.

فهرس الموضوعات

الموضوع	الصفحة
المطلب الثاني: الفساد في العصور الوسطى........	45
الفرع الأول: الفساد في أوروبا في ظل النظام الإقطاعي........	45
الفرع الثاني: صور ومظاهر الفساد في ظل الحضارة الإسلامية.......	47
المطلب الثالث: الفساد في العصر الحديث........	49
الفصل الثاني: أسباب الفساد المالي، والإداري، وأنواعه، وآثاره المختلفة	55
المبحث الأول: أسباب الفساد المالي، والإداري........	57
المطلب الأول: الأسباب المتعلقة بالموظف العام........	58
المطلب الثاني: الأسباب المتعلقة بالوظيفة العامة، أو المرفق العام.....	60
المطلب الثالث: الأسباب المتعلقة بسيادة القانون والسياسة التشريعية	69
المطلب الرابع: الأسباب المتعلقة بالظروف الاجتماعية........	75
المطلب الخامس: الأسباب التي ترجع إلى العوامل الاقتصادية........	82
المبحث الثاني: أنواع الفساد المالي والإداري........	91
المطلب الأول: الفساد التنظيمي........	92
المطلب الثاني: الفساد السلوكي........	95
المطلب الثالث: الفساد المالي........	97
المطلب الرابع: الفساد الجنائي........	98
المطلب الخامس: الفساد من حيث المنخرطين فيه........	100
المبحث الثالث: الآثار المترتبة على الفساد المالي والإداري........	101
المطلب الأول: الآثار السلبية الإدارية للفساد المالي والإداري........	101
المطلب الثاني: الآثار السلبية الاقتصادية للفساد المالي والإداري......	108
المطلب الثالث: الآثار الاجتماعية السلبية للفساد المالي والإداري......	111
المطلب الرابع: الآثار السياسية للفساد المالي والإداري........	114
المطلب الخامس: الآثار القانونية للفساد المالي والإداري........	116
الفصل الثالث: جرائم الفساد المالي والإداري........	117
المبحث الأول: جريمتا اختلاس المال العام، وجريمة الاستيلاء عليه...	119
المطلب الأول: جريمة اختلاس المال العام........	120
الفرع الأول: الشرط المفترض........	121
الفرع الثاني: الركن المادي في جريمة اختلاس المال العام........	128
الفرع الثالث: الركن المعنوي........	130
الفرع الرابع: السياسة العقابية لجريمة الاختلاس........	133